Le défi de la coopération
La politique industrielle dans la Fédération canadienne

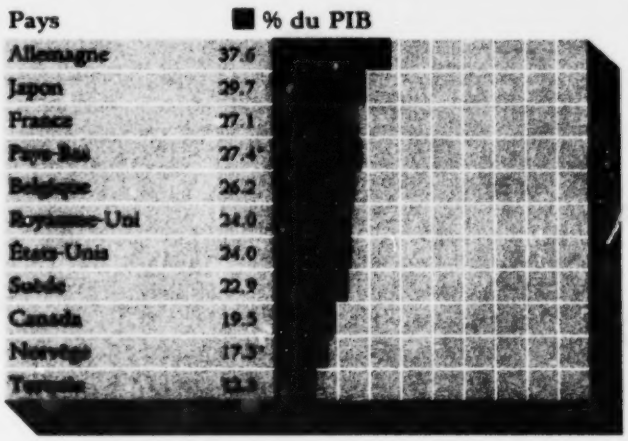
par
Michael Jenkin

La nécessité impérieuse d'une politique industrielle

Notre pays serait en bonne voie de devenir une puissance économique mondiale si les Canadiens consacraient autant de temps à l'élaboration de leur politique industrielle qu'à en discuter. Ils s'inquiètent sans doute de la faible compétitivité de leur industrie mais, dans d'autres pays, les responsables mettent au point une politique adéquate et prennent des mesures ouvrant des débouchés mondiaux à certaines de leurs firmes et même à l'ensemble d'une branche industrielle. Alors que les Canadiens s'agitent confusément, sans idée bien précise, les dirigeants de ces pays agissent avec détermination, en suivant une ligne d'action bien choisie.

Ce n'est pas tout, car il semble que le Canada ne dispose que d'un délai très limité pour agir. Les faiblesses structurales de son industrie de fabrication et l'accessibilité de son marché intérieur le rendent vulnérable à l'assaut des importations, dans un monde où les courants d'échanges sont de plus en plus libérés. Simplement pour maintenir l'activité des usines canadiennes, il faudra accomplir un effort cohérent et énergique de réorganisation de l'économie du pays. Il ne s'agit pas de concevoir de grandioses plans de développement industriel, mais plutôt d'aider systématiquement les entreprises canadiennes et certaines branches industrielles à mettre en évidence et à exploiter les occasions de développement.

Figure 1–Apport des industries de fabrication au Produit intérieur brut de certains pays, en 1979

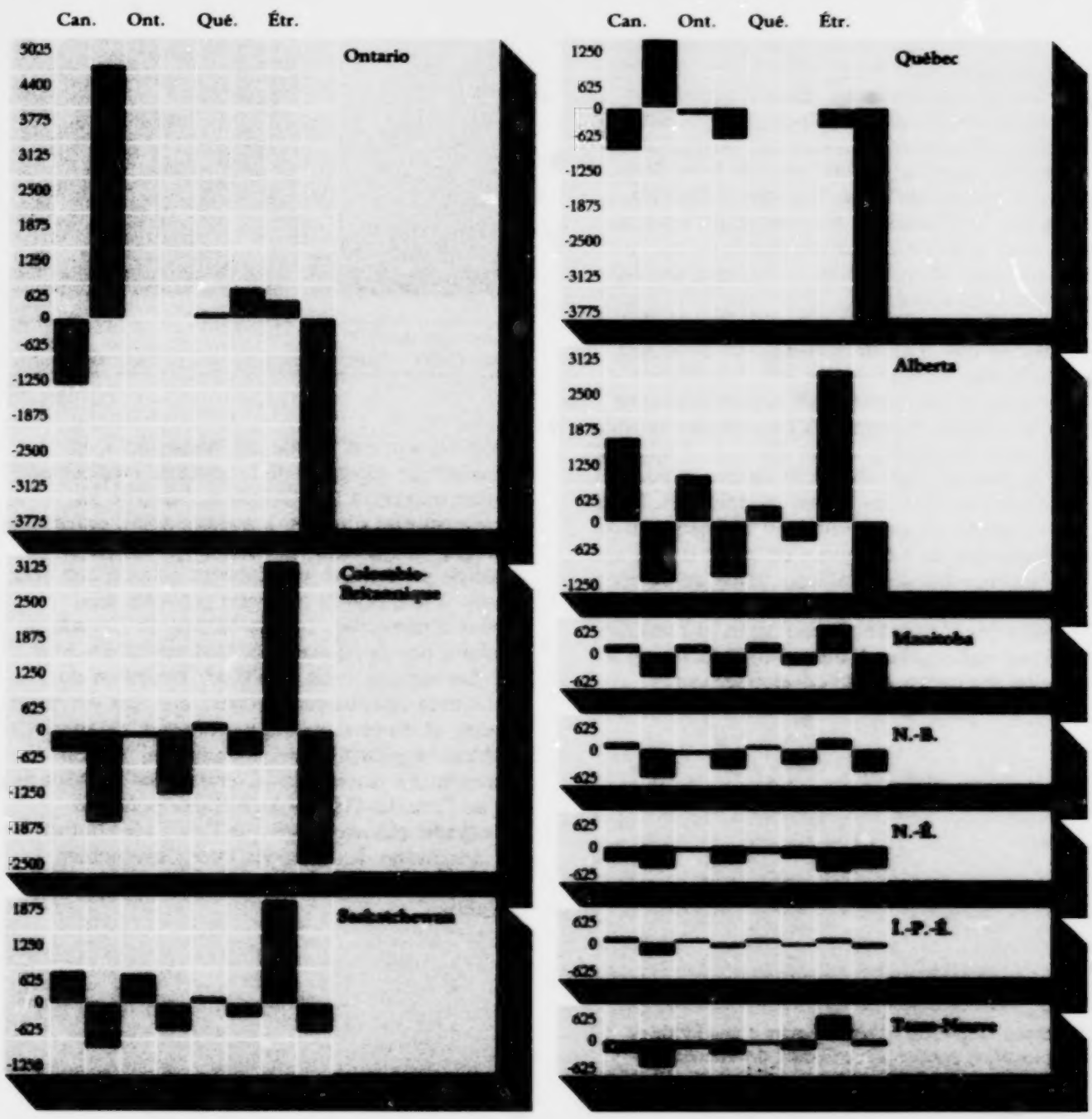


*Statistiques de 1977
Source: OCDE, *Comptes nationaux*, vol. II, Paris, 1981.

Ce ne sera pas là une entreprise facile. La spécialisation régionale de l'économie canadienne confère souvent à la politique industrielle les caractéristiques d'un jeu à somme nulle, en ce sens que les mesures destinées à soutenir une industrie particulière apparaissent comme une aide fournie à une région ou à une province aux dépens d'une autre. Les problèmes du Canada ne résultent pas simplement de la diversité des intérêts des régions, mais plutôt de l'évolution de l'économie canadienne au cours des cent dernières années, et du processus qui a conduit les autorités fédérales et provinciales à s'occuper d'intérêts économiques particuliers. Comme c'est souvent le cas au Canada, l'élaboration d'une politique industrielle efficace exige que l'on s'accommode du mécanisme des relations intergouvernementales, qui est décentralisé et engendre souvent des chicanes.

Remarque: Le présent Abrégé s'inspire d'une Étude de documentation publiée par le Conseil des sciences du Canada. Vous trouverez, sur le coupon, la table des matières de cette étude et un bon de commande.

Figure 2–Balance commerciale des provinces aux titres des matières premières et produits peu ouvrés et des produits finis en 1974 (en M$)



Source Projet du commerce interprovincial. Division de l'analyse structurelle. Statistique Canada.

Des partenaires inégaux

Les problèmes de politique industrielle que le Canada doit résoudre proviennent d'un développement économique manquant d'uniformité. Les Pères de la Confédération se sont efforcés de créer une économie nationale intégrée, mais ils ont, par le fait même, entériné la spécialisation économique des diverses régions, et causé d'inévitables antagonismes. Le Québec et l'Ontario méridional ont gardé leur rôle de fabricants de produits ouvrés, alors que les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique se sont consacrées à l'extraction et à l'exportation des matières premières et des demi-produits. Généralement à contre-cœur, les provinces périphériques ont ouvert des débouchés préférentiels aux produits ouvrés du Canada central, protégés par les droits de douane, et leur infrastructure économique propre s'est trouvée exposée aux aléas de la conjoncture internationale. Certaines provinces, tels le Nouveau-Brunswick, qui n'a rien pu faire pour parer à l'effondrement, au cours du XIX^{e} siècle, d'une économie axée sur l'exportation du bois d'œuvre, et la Saskatchewan, dont l'économie céréalière a été littéralement réduite en poussière au cours des années 1930, ont pris conscience à leurs dépens de la fragilité d'une économie basée sur l'exportation des produits de première nécessité.

Le Canada central n'a pas toujours été favorisé. Ce sont les autres provinces qui étaient les plus prospères quand le prix mondial des produits de première nécessité était élevé. Mais, en général, les régions périphériques ont fait les frais des cycles de marasme et de prospérité qui caractérisent les économies d'exportation de ces produits, tout en décriant un immobilisme politique et économique qui semblait conçu pour favoriser l'Ontario et le Québec.

Ce n'est qu'au cours des années 1960 que la situation commença à changer, au point d'encourager les provinces à s'occuper davantage du développement de leur économie. En effet, l'accent mis de plus en plus sur les questions locales et provinciales rehaussait le profil politique de leurs gouvernements. L'expansion des services sociaux et de l'enseignement au cours de la période d'après-guerre (c'est-à-dire la mise en œuvre de l'assurance-maladie et le développement de l'enseignement post-secondaire) conférait aux administrations provinciales de plus grands pouvoirs de dépenser et d'élaborer des mesures générales, leur donnant plus d'importance aux yeux du public. De plus, l'attention croissante accordée aux problèmes de redistribution du revenu au cours des années 1960 avait aussi sensibilisé le public aux problèmes du développement régional et, en même temps, aux disparités et aux antagonismes intrinsèques de l'économie canadienne. Ainsi, dès les années 1970, les gouvernements provinciaux étaient-ils prêts à s'intéresser de plus près aux questions industrielles, d'autant que les différentes provinces faisaient face à des difficultés particulières ou tiraient profit de certains avantages (par exemple, le déclin de l'industrie du Québec et plus tard de celle de l'Ontario, et la mise en exploitation rapide des ressources dans l'Ouest canadien). Au cours de ce processus, le rôle du gouvernement fédéral paraissait moins crucial. En fait, la diversité croissante des problèmes économiques qu'affrontaient les diverses régions rendait plus difficile l'élaboration, par le gouvernement fédéral, d'une politique industrielle nationale à la fois cohérente et vigoureuse.

Un dynamisme fondé sur les ressources disponibles

Les provinces de l'Ouest canadien semblent souvent divorcées du centre industriel du Canada. On peut également souligner qu'elles ont fait de grands efforts pour mettre sur pied une économie autonome, spécialisée sur le plan industriel. De plus, dans tous les cas, leur stratégie industrielle s'est fondée sur les ressources naturelles dont elles disposent.

Il n'y a guère lieu de s'étonner des choix politiques de ces provinces, compte tenu de leur intérêt pour l'exploitation et l'exportation des matières premières. La Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan se sont efforcées d'élaborer des politiques visant à renforcer leur potentiel de mise en valeur de leurs richesses naturelles, et à diversifier leur industrie en misant sur les ressources disponibles. Ainsi ces provinces

consacrent-elles des sommes importantes à l'effort de R-D portant sur l'amélioration des méthodes d'extraction des matières premières, par exemple les sables bitumineux, et à la gestion efficace des ressources renouvelables; mentionnons par exemple les recherches d'ingénierie génétique botanique, qui visent à adapter les plantes cultivées à la période végétative plus courte qui caractérise cette région du Canada.

Au plan de la diversification industrielle, les provinces de l'Ouest cherchent, non seulement à transformer de plus en plus leurs matières premières sur leur propre territoire, comme en témoigne la volonté des autorités albertaines d'implanter une industrie pétrolochimique locale, mais aussi à acquérir des spécialisations industrielles complétant leur industrie de matières premières (par exemple la fabrication d'instruments aratoires pour l'aridoculture, en Saskatchewan, les techniques de télédétection en Colombie-Britannique, et la fabrication d'aciers spéciaux pour pipelines en Alberta et en Saskatchewan).

Pour y parvenir, les provinces de l'Ouest ont fréquemment utilisé des moyens originaux: création de conseils de recherche provinciaux finançant l'effort de R-D de certaines branches industrielles, mise sur pied d'organismes d'élaboration de savoir-faire technique, tel l'AOSTRA, entreprises en coparticipation du secteur privé et de la province, ou création de sociétés de la Couronne chargées d'organiser l'exploitation des ressources et d'encourager leur transformation.

Contrairement à ses voisins de l'Ouest, le Manitoba n'a guère été en mesure de développer son industrie de matières premières.La gamme des ressources naturelles dont dispose cette province est plus limitée (ce sont surtout l'énergie hydraulique et le nickel), et l'industrie de fabrication, dominée par les PME, y fait face à une concurrence accrue des industries ontarienne, québécoise et étrangère.

Le succès de l'industrie de fabrication du Manitoba a découlé de sa position stratégique à la lisière de l'Ouest canadien, et sa prospérité future dépendra sans doute largement de cette situation. C'est pourquoi le gouvernement provincial pousse au développement d'un certain nombre de branches industrielles particulières plutôt qu'à la réalisation de projets de grande envergure.

On observe le même déplacement d'accent dans les provinces de l'Atlantique. Les efforts d'élargissement de l'infrastructure industrielle du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse sont freinés par les perspectives incertaines des industries traditionnelles telles que l'exploitation forestière et la pêche. Dans ces deux provinces, la prospérité semble plus accessible par la création de firmes de pointe et d'entreprises en co-participation entre PME, et par la mise en œuvre de programmes de formation de la main-d'œuvre financés par le Trésor provincial.

Mais il n'en va pas de même à Terre-Neuve. Étant la province la plus démunie du Canada et disposant d'une faible base industrielle, elle doit tirer sa subsistance de l'exploitation des ressources naturelles. Il n'est pas surprenant que les autorités provinciales se soient efforcées d'acquérir la haute main sur ces ressources, dans l'espoir qu'elles leur permettraient d'offrir de plus nombreux emplois. C'est ce qui explique que bien des politiques terre-neuviennes ressemblent aux mesures prises dans l'Ouest canadien: création d'une Direction générale du pétrole chargée de fixer le rythme et l'orientation de l'exploitation du pétrole sous-marin, et encouragement de la spécialisation industrielle dans les domaines de la pêche et des hydrocarbures par la mise sur pied de sociétés de la Couronne comme la NORDCO.

Une région centrale en désarroi

La stagnation industrielle de l'Ontario et du Québec, traditionnellement chevilles ouvrières de l'économie canadienne, constitue l'un des paradoxes du début des années 1980. Bien entendu, l'Ontario constitue encore une puissance industrielle, car sur son territoire se trouvent toujours 50 pour cent du potentiel de fabrication du Canada; mais récemment l'industrie y rencontre bien des difficultés. L'envolée des coûts de l'énergie, la concurrence croissante de l'étranger et un marasme économique grave se sont combinés pour ralentir la croissance industrielle à un taux inférieur à la moyenne nationale. De plus, l'industrie de fabrication ontarienne comprend un grand nombre de filiales de multinationales américaines. La productivité de leurs usines stagne, et elles se trouvent quelque peu désavantagées sur le plan géographique, à mesure que le cœur industriel des États-Unis se déplace vers les régions méridionales de ce pays.

Jusqu'ici, les réactions des autorités provinciales ont été flottantes. Ces dirigeants se sont efforcés d'améliorer le climat des affaires en modifiant la fiscalité, en suivant une ligne de conduite prudente en matière financière et en favorisant les exportations. Plus récemment, ils ont confié au *Board of Industrial Leadership and Development* la responsabilité, entre autres, de mettre sur pied des centres de technologie qui pourraient développer le savoir-faire technique au pays même, plutôt que de l'acquérir à l'étranger. Il semble, cependant, que le dynamisme du secteur de fabrication paraisse encore suffisant aux autorités, sous réserve d'améliorations de détail. En d'autres mots, le gouvernement n'a pas tracé des axes privilégiés à la politique industrielle de l'Ontario.

Par contre, le gouvernement québécois ne s'est pas laissé distancer en matière d'élaboration d'une politique industrielle. On peut soutenir que les autorités du Québec s'occupent, plus que toutes autres, de la réorganisation industrielle de leur province. Les problèmes découlent d'un déclin industriel qui s'est manifesté dans les dernières années précédant 1960. Actuellement, plus de 40 pour cent de la population active du secteur de fabrication travaillent dans des industries peu concurrentielles et employant beaucoup de main-d'œuvre telles que le vêtement, les textiles et les pâtes et papiers. De plus, certaines industries de matières premières, telles que l'exploitation forestière et minière, ont été ébranlées par la crise économique internationale et, par ailleurs, le bouleversement social qui s'est déroulé au Québec a mis la majorité francophone à l'avant-scène dans le domaine du commerce.

Il n'est donc pas surprenant que, depuis la publication par le gouvernement de *Bâtir le Québec* il y a quelques années, un Livre blanc d'importance primordiale pour l'économie, les autorités se soient efforcées d'assurer un couplage entre l'industrie de matières premières et celle de fabrication, afin que la province tire le plus d'avantages possibles de l'exploitation de ses ressources, et qu'elles aient étendu la gamme et l'envergure des aides de l'État aux petites et moyennes entreprises, particulièrement dans les secteurs de pointe, telles la micro-informatique et la biotechnologie. Les besoins justifient les efforts entrepris.

Combien y-a-t-il de politiques industrielles?

En principe, les stratégies industrielles des diverses provinces devraient avoir en commun des aspects importants. À des degrés divers, elles s'efforcent d'accroître la spécialisation de l'industrie, que ce soit celle de matières premières ou celle de fabrication. De plus, contrairement à l'Administration fédérale qui s'appuie toujours largement sur des mesures fiscales et monétaires pour atteindre ses objectifs, les autorités provinciales utilisent surtout des mesures micro-économiques d'aide préférentielle à certaines branches industrielles, et même à des entreprises particulières. À ce point de vue, les politiques provinciales ressemblent à celles de nombreux pays européens industrialisés.

Mais ces similarités superficielles ne doivent pas masquer les incompatibilités qui se manifestent dans tout effort de planification nationale. Presque inévitablement, on se disputera au sujet des changements apportés à la politique industrielle et commerciale du gouvernement fédéral, simplement parce qu'ils opposent les intérêts du Canada central à ceux des provinces périphériques. Même les efforts d'encouragement à l'intégration nationale de l'économie, par exemple par le renforcement du marché commun canadien, apparaissent souvent comme désavantageux aux provinces qui n'en ont pas tiré avantage, dans le passé.

Il faut savoir que les autorités provinciales pourraient contrecarrer cette intégration. Leur pouvoir d'agir sur le déplacement des capitaux et de la main-d'œuvre, par le truchement tant de la réglementation que des incitations fiscales, et leur capacité d'interrompre les livraisons de marchandises et la fourniture de services par le truchement de mécanismes tels que les agences de commercialisation et la réglementation de l'exploitation des ressources, constituent des outils très efficaces.

Heureusement ces politiques n'ont eu jusqu'ici que des incidences limitées, surtout parce que la spécialisation économique des diverses régions a conduit les autorités provinciales à favoriser des genres très différents de développement industriel. En réalité, la mise en œuvre de politiques industrielles distinctes par les provinces ne risque pas tant d'accentuer les antagonismes régionaux que d'encourager l'élaboration d'approches régionales plutôt que nationales pour la résolution des problèmes industriels du Canada. Si on laisse cette tendance se poursuivre, il deviendra difficile d'envisager une action collective, *à la grandeur du Canada*, en matière de politique industrielle.

Un pays aux nombreux gouvernements

Pour combler ces lacunes, qui parfois sont très profondes, seule la collaboration entre les divers paliers de gouvernement est efficace. En dépit du vaste réseau d'organismes interprovinciaux et fédéraux-provinciaux et des interactions qui existent déjà (allant des grands organismes officiels disposant d'un personnel permanent comme le Conseil des Premiers ministres des provinces maritimes jusqu'aux petits groupes de travail non structurés étudiant des problèmes particuliers), le processus de coopération fonctionne de façon irrégulière, et souvent inefficace.

L'expérience a montré, comme les exemples suivants le prouveront, que la collaboration intergouvernementale fonctionne bien quand elle porte sur des sujets techniques circonscrits, et qu'elle est bien structurée. Quand les paliers de gouvernement s'efforcent de résoudre de grandes questions économiques, des affrontements se produisent souvent et débouchent généralement sur des querelles.

Sur le plan *interprovincial*, le Conseil des Premiers ministres des provinces maritimes a constitué l'une des institutions les plus durables. Créé en 1971, il a mis sur pied, avec succès, plusieurs organismes régionaux fournissant des services aux provinces partenaires à propos d'activités provinciales telles que l'enseignement supérieur et la formation à l'administration municipale. Les comités de ce Conseil se sont également efforcés de trouver une voie d'approche commune à la résolution des problèmes techniques, tels que l'élaboration des normes de sécurité routière et l'enregistrement des véhicules-moteurs.

C'est sur le plan des grandes questions économiques importantes que les trois provinces maritimes ont, en général, des intérêts qui les opposent, et font de la question du développement un jeu à somme nulle. L'échec le plus cuisant qu'elles aient essuyé a été l'abandon de leurs efforts de création d'une compagnie d'énergie des Maritimes, qui aurait aidé à réduire le coût élevé de l'approvisionnement énergétique dans ces provinces.

On pourrait dire la même chose de la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest (WPC), qu'on a formé à partir de l'ancien

Conseil économique des Prairies, fondé en 1965. Le WPC a coopéré avec succès pour la résolution de questions techniques, et a même réussi à convenir d'une attitude commune de l'Ouest canadien à l'égard d'Ottawa au sujet des grandes questions, par exemple à propos de la politique nationale des transports avant la Conférence constitutionnelle fédérale-provinciale de 1969. Mais en raison de leurs préoccupations totalement différentes sur le plan économique, et aussi de leurs différences sur le plan idéologique, les gouvernements des provinces de l'Ouest canadien n'ont pu se mettre d'accord au sujet d'une action de plus d'envergure en matière de développement économique.

Des résultats contradictoires

Le dossier des relations *fédérales-provinciales* est fort peu concluant. Les négociations multilatérales semblent souvent déboucher sur un échec. Par exemple, le Conseil canadien des ministres des Ressources naturelles et de l'Environnement (CCREM), créé il y a 19 ans, s'est graduellement transformé en une tribune pour les consultations et les échanges de renseignements, en dépit de sa raison d'être première: l'encouragement d'une action collective énergique en matière de gestion des ressources renouvelables, et plus tard de lutte contre la pollution.

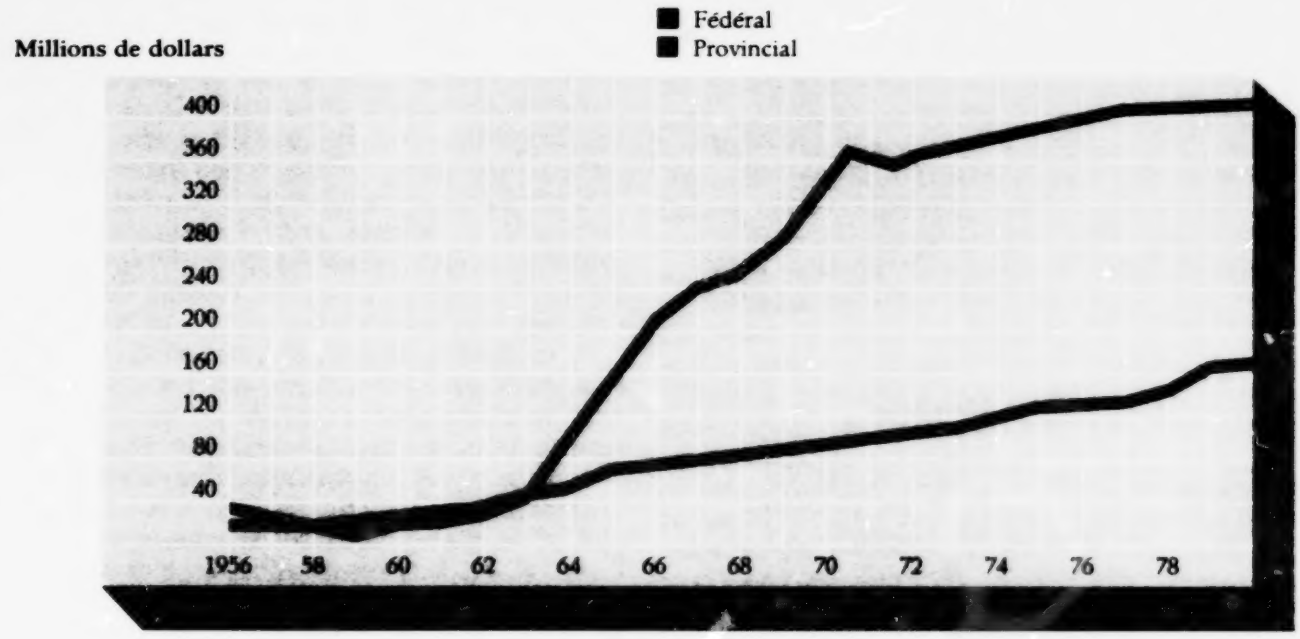
Même lors de réunions particulières, telles les deux rencontres des Premiers ministres en 1978 au sujet de l'économie, la présence de nombreux fonctionnaires et hommes politiques, soutenus par une organisation complexe, n'a pas nécessairement garanti le succès. Lors de ces rencontres, la nécessité de régler un grand nombre de questions complexes a repoussé au second plan l'élaboration d'une politique industrielle commune; c'est pourquoi les réunions préliminaires et la principale conférence n'ont pu envisager que de façon très générale la question des restrictions monétaires et fiscales. Finalement, le seul résultat concret de ces réunions est qu'en les tenant, les gouvernements provinciaux et fédéral ont amorcé un processus relativement complexe de consultations intergouvernementales. Ils ont donc mis sur pied un mécanisme effectif de discussion, mais non d'action.

Par contre, la stratégie fédérale-provinciale très détaillée de développement de la production forestière, mise au point peu avant 1970, a été largement couronnée de succès. Son objectif était d'améliorer l'efficacité d'une industrie d'exportation de première importance en la modernisant; bien que les industries du bois de l'Est et de l'Ouest canadien eussent différents besoins, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux réussirent à mettre au point un processus cohérent et équitable de reconversion du secteur forestier de l'Est canadien.

C'est surtout dans un cadre bilatéral que les relations fédérales-provinciales ont fait des progrès réels. L'Administration centrale et celles des différentes provinces ont collaboré dans le cadre des Accords généraux de développement, où elles insèrent une série d'ententes de collaboration de plus faible envergure portant sur des sujets très divers, allant de la construction des routes à l'encouragement du tourisme. L'une de ces ententes de collaboration les plus réussies a été *Enterprise Manitoba*: ce programme quinquennal, entrepris en 1978, a permis de répartir 44 M$ (dont 26 provenant du Trésor fédéral) entre des branches choisies de l'industrie de fabrication de cette province. Il est possible de critiquer ce programme à cause de sa nature administrative, car il tirait sa substance d'un grand nombre de ministères fédéraux et provinciaux. Cependant, il a permis de concerter l'action des deux paliers de gouvernement en vue d'élaborer une politique industrielle efficace pour le développement de l'industrie manitobaine de fabrication.

La seule observation générale qu'on puisse faire avec certitude est que l'incidence de la collaboration intergouvernementale sur le développement de l'industrie paraît fort inégale. C'est que le mécanisme de consultation intergouvernementale n'est pas conçu dans ce but, et que celui dont nous disposons maintenant vise à assurer une répartition équitable des activités économiques entre les diverses régions, et des avantages résultant de ces activités. Par définition, les méthodes d'élaboration de la politique industrielle cherchent à atteindre un objectif très différent et parfois contradictoire: la répartition efficace des

Figure 3–Enveloppes fédérale et provinciales assignées au développement du commerce et de l'industrie entre 1956 et 1980, exprimées en dollars à leur valeur de 1971, en moyenne mobile triennale



Source: Statistique Canada, *Finances publiques provinciales* 68-207, *Finances publiques fédérales* 68-211

ressources entre les fabricants les plus dynamiques, quelle que soit leur situation géographique, et l'encouragement de leurs activités.

Le rôle incertain des autorités fédérales

Ce qui est encore plus important, c'est que certains ont des doutes sérieux au sujet de la capacité du gouvernement fédéral d'ouvrir la voie à l'élaboration des politiques industrielles nécessaires jusqu'à l'horizon 1990. Nul doute que les autorités fédérales ne disposent du pouvoir de modifier la structure du secteur industriel, comme le montrent l'ampleur des crédits qu'elles lui consacrent par rapport à ceux des provinces et les initiatives qu'elles prennent, tel le Programme énergétique national. De même, le gouvernement fédéral a toujours la haute main sur la fiscalité du pays et réglemente les activités d'un grand nombre de branches industrielles importantes. Mais son rôle d'orientation et de supervision du développement de l'industrie est beaucoup plus faible maintenant qu'il n'était au cours de la Seconde Guerre mondiale et de la décennie qui l'a suivie. De même, le nombre de ministères fédéraux qui s'occupent de la politique gêne la concertation de l'action fédérale (chacun d'entre eux a son propre point de vue et certains doutent même de l'opportunité d'une politique). Étant donné la compétence que les autorités provinciales ont acquise en ce domaine, et les sentiments ambivalents des Canadiens au sujet de leur identité nationale ou régionale, le rôle des autorités fédérales à ce propos apparaît incertain.

L'orientation de l'industrie

Le Canada, en dépit de la sérieuse concurrence internationale auquel il doit faire face, se trouve en retard par rapport au reste du monde industrialisé. Alors que les gouvernements des autres pays industriels s'occupent de très près du développement de leur économie propre et collaborent avec le milieu industriel et les syndicats en vue d'apporter des modifications structurelles à l'industrie, les autorités fédérales et provinciales du Canada, préoccupées par les dissensions au sein de la communauté nationale, dissipent les ressources du pays et gaspillent le temps dont elles disposent pour transformer l'économie nationale.

Cependant, on ne doute pas que la seule solution soit la conjugaison des efforts des deux paliers du gouvernement pour induire des modifications structurelles dans le secteur industriel. Voilà comment ceci pourrait se réaliser:

- ☐ On ne doit pas considérer que la préférence des autorités provinciales pour une politique industrielle musclée qui leur soit propre constitue un problème; il faut plutôt la considérer comme un facteur crucial du changement dans l'industrie canadienne. Il s'agit là d'un atout, et non d'une faiblesse. Cependant, le gouvernement fédéral a aussi un rôle à jouer sur ce plan.
- ☐ Il devrait largement modifier la ligne de force générale de la politique industrielle fédérale. Tout comme font les partenaires commerciaux de notre pays, il lui faudrait prendre des mesures sur le plan micro-économique, afin de favoriser l'adaptation tant des branches industrielles que des entreprises individuelles. Bien qu'une telle orientation puisse aider le gouvernement à résoudre de nombreux problèmes structurels auxquels l'industrie canadienne fait face, elle fournit également à l'Administration la possibilité d'adapter plus étroitement sa politique industrielle aux besoins particuliers de chaque province.
- ☐ La politique industrielle fédérale devrait s'intéresser de plus en plus à certaines branches industrielles et à certaines régions, et il faudrait que le gouvernement central améliore largement sa capacité de modification et de coordination du secteur industriel afin de mettre au point une politique cohérente pour tout le pays, et d'éviter les initiatives ponctuelles ou parcellaires. Il faudrait donc que ce soit un seul organisme fédéral qui dispose de la plus grande partie du potentiel d'élaboration de la politique et de planification du développement industriel; il serait préférable de confier cette charge à un organisme dont ce serait la fonction principale plutôt que d'en charger un ministère responsable du développement économique pour tout le Canada. Un tel ministère de la Politique industrielle devrait avoir de larges pouvoirs sur le plan budgétaire et la capacité de coordonner ses efforts avec ceux des administrations provinciales.
- ☐ Lorsque la collaboration multilatérale entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux ne procure pas d'avantages directs, il faudrait mettre en place des mécanismes assurant de meilleurs contacts en matière de politique industrielle. C'est pourquoi les deux paliers de gouvernement devraient rétablir immédiatement les réunions régulières des ministres de l'Industrie et de leurs hauts fonctionnaires. Ce processus pourrait porter le nom de Conseil canadien des ministres de l'Industrie et de la Technologie; ce Conseil, grâce à un secrétariat permanent, pourrait explorer les domaines de collaboration industrielle et passer à l'action.
- ☐ Il faudrait que les gouvernements central et provinciaux collaborent en matière de politiques des marchés publics et de la R-D. Ces domaines constituent les piliers de la politique industrielle provinciale, et on peut y lancer des actions imaginatives. Cependant, si ces gouvernements ne s'efforcent pas d'obtenir cette collaboration, les politiques industrielles pourraient susciter entre eux d'amers antagonismes.

- ☐ Étant donné le caractère des relations intergouvernementales, le gouvernement central devrait assurer sa collaboration avec les provinces sous la forme d'initiatives *bilatérales*. Il s'agirait d'élaborer une politique de développement industriel bien adaptée aux besoins de certaines régions du pays, et compatible avec les objectifs nationaux, par exemple en matière de technologie d'extraction des combustibles fossiles en Alberta ou de construction maritime et de technologie océanique en Nouvelle-Écosse. Le gouvernement central devrait préparer des mesures mieux adaptées aux régions, mais aussi conçues pour s'intégrer à une politique industrielle assurant le développement de toute l'économie canadienne.

Bien entendu, aucun de ces changements n'aurait de succès si l'attitude des deux paliers de gouvernement n'était pas aussi modifiée. Il faudra que les fonctionnaires d'Ottawa prennent conscience de l'importance des aspects régionaux de l'économie canadienne, et que les provinces se rendent compte que la poursuite incessante des intérêts individuels des régions ouvre la voie à la décadence de l'industrie plutôt que d'encourager son dynamisme.

Le défi de la coopération

La politique industrielle dans la fédération canadienne* par Michael Jenkin

Première partie – Introduction

I. La conjoncture internationale et la politique industrielle du Canada
Le dilemme canadien
Les lointains antécédents de l'intervention
L'action indispensable au Canada
Le coût d'une politique complexe
Le dossier du Canada
Structure de l'Étude

II. Le Canada central et l'économie périphérique
Les conséquences de l'inegalité
Une économie morcelée
Les réactions sur le plan politique
L'essor des provinces

Deuxième partie – L'essor des stratégies industrielles provinciales

III. Les politiques industrielles périphériques et l'atout des ressources
L'Ouest canadien
L'Est canadien

IV. Un cœur industriel en difficulté
En Ontario
Au Québec

V. Dix politiques industrielles provinciales ou une seule?
La nature des politiques industrielles provinciales
Des stratégies antagonistes?
Antagonisme entre provinces centrales et périphériques en matière de stratégies industrielles et de barrières interprovinciales
Conclusions

Troisième partie – Concertation intergouvernementale et politique industrielle

VI. Un nation très gouvernée
L'ampleur des relations intergouvernementales
La qualité des relations intergouvernementales
Collaboration intergouvernementale et politique industrielle

VII. L'effort de collaboration des provinces
Le Conseil des premiers ministres des Maritimes
La Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest

VIII. La collaboration fédérale-provinciale en matière de politique industrielle
La collaboration multilatérale
Les relations bilatérales

IX. La concertation intergouvernementale peut-elle être couronnée de succès?

Quatrième partie – Le gouvernement fédéral et la politique industrielle

X. Le gouvernement fédéral face aux nouvelles réalités de la politique industrielle
Le rôle passé du gouvernement fédéral
Le dilemme actuel
Les obstacles politiques
Une initiative importante des autorités fédérales

XI. Le temps du changement
Quelques modifications proposées

*N° de catalogue: SS21-1/50F. Prix: 8.95$

Bulletin de commande

Écrire en lettres moulées.

Qté	N° de catalogue/Titre	Prix	Total

Autres publications du Conseil des sciences portant sur le même domaine, et disponibles auprès d'Approvisionnements et Services Canada:

Le maillon le plus faible - *L'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada*
par John N.H. Britton et James M. Gilmour, avec l'aide de Mark G. Murphy
Étude de documentation n° 43 (SS21-/43F, 5.00 $)
1980

Le maillon consolidé - *Une politique canadienne de la technologie.*
Rapport n° 29 (SS22-1979/29F, 2.25 $),
1979.

Les entreprises émergentes: *pour jouer gagnant*
par Guy P.F. Steed
Étude de documentation n° 48 (SS21-1/48F, 6.95 $)
1982.

Les gouvernements et la microélectronique: *L'expérience européenne*
par Dirk de Vos
Étude de documentation n° 49 (SS21-1/49F, 4.50 $)
1983.

Publications de la série « Politique industrielle », disponibles auprès du

Service des publications,
Conseil des sciences du Canada
100, rue Metcalfe
Ottawa, Ont. K1P 5M1

The Adoption of Foreign Technology by Canadian Industry: A Proceedings.
avril 1980

The Impact of the Microelectronics Revolution on Work and Working.
juillet 1980

Les multinationales et la stratégie industrielle - Le rôle des droits exclusifs de diffusion mondiale d'un produit.
novembre 1980

L'innovation: Tremplin de notre pouvoir concurrentiel.
décembre 1980

The Limits of Consultation: A Debate Among Ottawa, the Provinces and the Private Sector on an Industrial Strategy.
mai 1981

L'industrie dans une conjoncture difficile - Technologie et balance des paiements.
novembre 1981

L'influence de la mutation microélectronique sur la branche canadienne de l'électronique.
juillet 1981

Agenda, publication trimestrielle du Conseil.
Vol. 4, N° 1, printemps 1981.
Vol. 5, N° 1, printemps 1982.

Number/
Numéro
2

Conseil des sciences du Canada
Science Council of Canada

Le défi de la coopération

La politique industrielle dans la Fédération canadienne

Michael Jenkin

Étude de documentation

50

Le défi de la coopération

La politique industrielle dans la Fédération canadienne

(*La version originale de cette Étude est publiée en anglais sous le titre:*
"The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation")

Août 1983

Conseil des sciences du Canada
100, rue Metcalfe
17e étage
Ottawa, Ont.
K1P 5M1

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies,

ou par commande postale au

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Hull, Qué., K1A 0S9, Canada

Copies of *The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation* are also available at the above address

N° de catalogue SS21-1/50F
ISBN 0-660-91095-0

Prix - Canada: 8,95 $
Autres pays: 10,70 $
Prix sujet à changement sans avis préalable.

Le défi de la coopération

La politique industrielle dans la Fédération canadienne

par Michael Jenkin

L'auteur

Originaire de Redruth, en Angleterre, où il est né en 1948, M. Michael Jenkin a acquis son instruction primaire et secondaire à Toronto et à Newmarket, Ont., puis a obtenu en 1972 un baccalauréat de spécialisation en histoire, politicologie et économie à l'Université de Trent. Après avoir rempli la charge de coordonnateur des recherches pour la Commission des Études canadiennes (sous l'égide de l'AUCC et du Conseil des Arts), M. Jenkin effectua des études de 2e et 3e cycles à l'Université de Manchester, grâce à une Bourse du Commonwealth, et y obtint une maîtrise en économie et un doctorat en politicologie et en économie.

Entré au service du Conseil des sciences en 1977, M. Jenkin y a œuvré comme conseiller scientifique au sein du Comité de la politique industrielle, et a contribué à l'élaboration de plusieurs publications. Ses recherches sont actuellement axées sur les aspects administratifs et politiques de l'élaboration de la politique industrielle. Il a publié divers articles et un ouvrage: *British Industry and the North Sea: State Intervention in a Developing Industrial Sector*. M. Jenkin est entré récemment dans la Fonction publique fédérale.

Table des matières

Avant-propos 11

Préface 12

Première partie – Introduction

I. La conjoncture internationale et la politique industrielle du Canada 17

Le dilemme canadien 17

Les lointains antécédents de l'intervention 19

L'action indispensable au Canada 22

Le coût d'une politique complexe 23

Le dossier du Canada 24

Structure de l'Étude 27

II. Le Canada central et l'économie périphérique 29

Les conséquences de l'inégalité 30

Une économie morcelée 36

Les réactions sur le plan politique 43

L'essor des provinces 46

Deuxième partie – L'essor des stratégies industrielles provinciales

III. Les politiques industrielles périphériques et l'atout des ressources 51

L'Ouest canadien 51

La Colombie-Britannique 51

L'Alberta 54

La Saskatchewan 61

Le Manitoba 64

L'Est canadien 65

Le Nouveau-Brunswick 66

La Nouvelle-Écosse 67

L'Île-du-Prince-Édouard 70

Terre-Neuve 71

Conclusions 72

IV. Un cœur industriel en difficulté 74

En Ontario 75

Les nouveaux problèmes 75

Les réactions 77

Résumé 80

Au Québec 81

Couplage de l'industrie avec l'extraction des matières premières 83

Les petites et moyennes entreprises 84

Les branches industrielles en déclin 85

L'utilisation du secteur public et des sociétés de la Couronne 85

L'effort de R-D 87

Un nouveau départ 88

Récapitulation 89

V. Dix politiques industrielles provinciales ou une seule? 93

La nature des politiques industrielles provinciales 93

Des stratégies antagonistes? 96

Antagonisme entre provinces centrales et périphériques en matière de stratégies industrielles et de barrières interprovinciales 97

Les entraves techniques 98

Les incitations 104

Conclusions 106

Troisième partie – Concertation intergouvernementale et politique industrielle

VI. Une nation très gouvernée 111

L'ampleur des relations intergouvernementales 112

La qualité des relations intergouvernementales 114

Collaboration intergouvernementale et politique industrielle 116

VII. L'effort de collaboration des provinces 118

Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes 119

La Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest 127

VIII. La collaboration fédérale-provinciale en matière de politique industrielle 132

La collaboration multilatérale 132

Le Conseil canadien des ministres des Richesses naturelles et de l'Environnement 133

Les conférences des Premiers ministres sur l'économie (1978) 138

La collaboration fédérale-provinciale en matière de stratégie de la transformation du bois 144

Les relations bilatérales 150

Les accords de développement général 150

Enterprise Manitoba 151

IX. La concertation intergouvernementale peut-elle être couronnée de succès? 158

Quatrième partie – Le gouvernement fédéral et la politique industrielle

X. Le gouvernement fédéral face aux nouvelles réalités de la politique industrielle 165

Le rôle passé du gouvernement fédéral 165

Le dilemme actuel 169

Les ressources financières 170

Les pouvoirs découlant de la Constitution 174

Les obstacles politiques 179

Conceptions divergentes de la politique industrielle 181

Prise de conscience des questions régionales et relations fédérales-provinciales 182

Une initiative des autorités fédérales 185

XI. Le temps du changement 191

Quelques modifications proposées 195

Stratégies industrielles des provinces 195

La collaboration intergouvernementale 196

Le rôle du gouvernement fédéral 198

L'intégration des objectifs régionaux 200

De nouveaux mécanismes 202

Notes et bibliographie 207

Liste des abréviations utilisées dans le texte 231

Publications du Conseil des sciences du Canada 233

Liste des figures

Figure II.1 – Indice du revenu des particuliers selon les régions, de 1930 à 1980 33

Figure II.2 – Chômage selon les diverses régions, de 1946 à 1980 34

Figure II.3 – Balance commerciale des diverses provinces au titre des matières premières et des produits ouvrés, pour 1974 44

Figure IV.1 – Enveloppes provinciales d'aide au commerce et à l'industrie, de 1976 à 1980 90

Figure X.1 – Enveloppes fédérales et provinciales assignées au développement du commerce et de l'industrie entre 1956 et 1980, exprimées en dollars à leur valeur de 1971, en moyenne mobile triennale 172

Figure X.2 – Organigramme du ministère de l'Expansion économique régionale, 1982 186

Liste des tableaux

Tableau I.1 – Part des activités de fabrication dans le produit intérieur brut pour 1979 26

Tableau II.1 – Production par habitant de diverses régions et comparaison des gains avec la moyenne nationale 32

Tableau II.2 – Cœfficients d'implantation des diverses branches industrielles de fabrication pour 1979, sur une base démographique 37

Tableau II.3 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de marchandises pour 1974 39

Tableau II.4 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de matières premières non transformées et de semi-produits pour 1974 41

Tableau II.5 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de produits finis pour 1974 42

Tableau IV.1 – Actions que le gouvernement québécois se propose d'entreprendre pour le soutien préférentiel des PME 85

Tableau V.1 – Politiques provinciales des marchés publics en 1981 102

Tableau VI.1 – Nombre d'organismes fédéraux-provinciaux et périodicité de leurs réunions 112

Tableau VI.2 – Organismes officiels chargés des affaires intergouvernementales au Canada, en 1981 113

Tableau VI.3 – Nombre d'organismes de liaison fédérale-provinciale par secteur d'activité publique, en 1977 114

Tableau VII.1 – Organismes faisant partie du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, en 1982 120

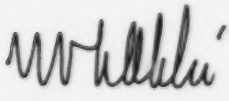
Tableau X.1 – Enveloppes fédérale et provinciales de R-D pour 1981 173

Avant-propos

La politique scientifique et technologique constitue un élément fondamental de la politique industrielle de tout pays. Or, l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques dépendent étroitement du cadre politique où elles s'inscrivent. Il faut donc avoir une connaissance précise de ce cadre pour faire des recommandations judicieuses en matière de politique industrielle, et proposer des mesures appropriées comportant des chances de succès. Dans le dernier Rapport qu'il avait publié au sujet de la politique industrielle: *Le maillon consolidé - Une politique canadienne de la technologie*, le Conseil des sciences soulignait l'importance des mécanismes de concertation fédérale-provinciale pour l'élaboration de la politique industrielle du Canada. Ultérieurement, certains aspects de cette politique ont fait l'objet de deux publications hors-série du Conseil: *The Politics of an Industrial Strategy*, qui a paru en mars 1979, et *The Limits of Consultation*, publiée en mai 1981.

Dans *Le défi de la coopération*, M. Michael Jenkin analyse plus en détail les difficiles problèmes que pose l'existence d'économies régionales distinctes, dirigées par plusieurs gouvernements provinciaux, à la mise sur pied de politiques cohérentes de développement industriel et de progrès technique. L'étude des divers mécanismes de coopération fédérale-provinciale et interprovinciale permet à l'auteur d'évaluer leur validité pour la résolution des problèmes de l'industrie canadienne. Parallèlement, il fait une série de recommandations intéressantes et constructives au sujet de l'adaptation des efforts des deux niveaux de gouvernement, et plus particulièrement du niveau fédéral, à une conjoncture nécessitant une élaboration de plus en plus décentralisée et régionalisée de la politique industrielle.

Par la publication de la présente Étude de documentation, le Conseil voudrait encourager l'étude des divers moyens permettant d'harmoniser les efforts des régions et d'adapter l'action des autorités publiques aux nécessités d'une nouvelle conjoncture industrielle. Comme pour toutes les Études de documentation publiées par le Conseil des sciences, les vues exprimées ci-après sont celles de l'auteur, et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Conseil.



Maurice L'Abbé
Directeur général
Conseil des sciences du Canada

Préface

Au cours des années 1980, le Canada doit relever un défi majeur, celui de réorganiser l'infrastructure industrielle, afin de l'adapter à une conjoncture commerciale caractérisée par des changements technologiques rapides, l'âpreté des tractations entre nations et une concurrence acharnée. Or, il sera fort malaisé d'élaborer des politiques industrielles cohérentes tenant compte de ces conditions. En effet, il existe au Canada un certain nombre d'obstacles empêchant l'obtention d'un consensus en matière de politique industrielle, en particulier une prise de conscience aiguë des intérêts économiques régionaux, et leur promotion par les administrations provinciales. C'est pourquoi, à bien des égards, l'élaboration d'une stratégie industrielle canadienne valable se fonde sur la négociation, et l'arbitrage des antagonismes entre différents gouvernements sur le plan de l'orientation et de l'objet des politiques industrielles mises en œuvre au pays. La présente Étude porte sur les problèmes que cette prise de conscience pose aux responsables de la politique industrielle et sur l'imbrication de ces problèmes au sein du système fédéral canadien. L'auteur y décrit le caractère des relations intergouvernementales sur le plan des politiques industrielles, et montre comment il serait possible de modifier ces relations afin de réorganiser plus judicieusement l'infrastructure industrielle du Canada.

Un autre aspect important du processus d'élaboration d'une politique industrielle est l'obtention d'un consensus, ou tout au moins l'établissement de relations de travail satisfaisantes entre les protagonistes appelés à y participer: monde des affaires, syndicats, et administrations fédérale et provinciales. Comme le montre l'introduction, l'établissement de liens valables entre ces protagonistes a constitué un important facteur de succès de la politique industrielle mise en œuvre dans d'autres pays. Le Canada connaît des problèmes particulièrement sérieux sur ce plan, notamment parce que la très grande diversité économique des régions ne favorise pas la formation de groupes d'intérêt œuvrant à l'échelle nationale. Par conséquent, il est surprenant que l'on n'ait guère accompli de recherches universitaires concernant le rôle des groupes d'intérêt industriels au Canada et leurs rapports avec les pouvoirs publics, bien que quelques études récentes contribuent à jeter un peu de lumière sur la question. Souhaitons que ce thème important soit appronfondi dans un avenir rapproché.

Il convient de souligner un dernier point. La présente Étude porte sur la concertation des *différents paliers* de gouvernement en matière de politique industrielle. Ainsi l'Étude ne porte-t-elle pas di-

rectement sur l'objet de cette politique, mais plutôt sur le processus de son élaboration. Cependant, comme il est très difficile de dissocier ces deux aspects, nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses concernant le contenu de la politique industrielle. Les plus importantes sont peut-être les suivantes: les pouvoirs publics continueront de jouer un rôle de chef de file dans la réorganisation de l'industrie; celle-ci implique souvent des modifications très détaillées et précises de la structure et de la conduite de l'activité industrielle au niveau de l'entreprise; enfin, l'engagement des gouvernements devra s'étayer sur le potentiel novateur et technique des entreprises, que ce soit dans le secteur de la fabrication, dans celui de l'exploitation des matières premières ou dans celui des services. Mais la présente Étude ne poussera pas plus loin l'examen du *contenu* de la politique industrielle. Il s'agit d'une vaste question qui a été envisagée de façon plus ou moins détaillée dans d'autres rapports publiés par le Conseil des sciences et d'autres organismes ou particuliers. Cette Étude sera axée sur les grandes contraintes auxquelles les responsables canadiens de la politique industrielle font face au plan de l'économie politique, et sur leurs manifestations lors du déroulement du processus des relations fédérales-provinciales. Lorsque les Canadiens comprendront mieux les limites qu'imposent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique industrielle la diversité des intérêts économiques des régions et la nature de la fédération canadienne, ils seront mieux préparés à aborder la question de l'objet de la politique industrielle.

Les relations fédérales-provinciales constituent un large pan de la politique générale, et elles sont souvent couvertes du voile de la confidentialité. C'est pourquoi il aurait été impossible de rédiger la présente Étude sans l'aide bénévole de nombreuses personnes. Tant à Ottawa que dans les provinces, beaucoup d'entre elles ont eu l'amabilité de consacrer une part de leur temps à l'examen des problèmes envisagés dans la présente Étude, de concert avec l'auteur. Des fonctionnaires et des responsables d'organismes intergouvernementaux ont aussi présenté leurs observations sur diverses sections du manuscrit. Je leur en suis très reconnaissant.

Je profite également de l'occasion pour remercier mes collègues du Conseil des sciences de leur soutien et de leur encouragement, et d'avoir bien voulu discuter avec moi des conclusions de mes recherches. MM. Guy Steed, Bill Forward, Jim Gilmour et Paul Dufour ont offert leurs observations et fait de nombreuses suggestions au sujet des versions successives du manuscrit. J'ai également tiré profit des remarques du Professeur Donald Smiley, de l'Université d'York. Lors du long et fastidieux processus de recherches, Anne Smith, David Phillips et Nicholas Sidor ont peiné pendant bien des jours pour recueillir la plupart des données présentées ici mais, ce qui est encore plus important, ils ont contribué de façon substantielle aux

aperçus et analyses contenus dans la présente Étude et, sans leur contribution, l'effort de recherche eût été bien moindre.

La réussite de tout chercheur dépend beaucoup de l'information dont il dispose et, à cet égard, la bibliothèque du Conseil des sciences m'a fourni une aide inestimable. J'adresse mes remerciements particuliers à M^mes^ Frances Bonney, Faye Borden et Francine Benoît, qui ont souvent pu dénicher les documents les plus obscurs sous des délais la plupart du temps insuffisants. C'est M. Leo Fahey qui a dessiné les graphiques et les diagrammes de l'Étude et qui a également fourni des conseils pour la présentation d'une grande partie de l'information statistique. M. David Morel a collaboré efficacement à la réunion des données statistiques très diverses et à leur vérification.

Ma secrétaire, M^lle^ Cher Daley, m'a fourni une aide précieuse pour l'organisation et l'administration des travaux de l'Étude dès son début, et a dactylographié les nombreuses versions du manuscrit avec compétence et patience. Sa bonne humeur a égayé une longue période de recherches. Patricia Teskey et Colleen Gray ont revu le manuscrit, m'évitant ainsi un certain nombre de faux pas rédactionnels.

Enfin, je remercie ma femme Phyllis, qui a supporté mes préoccupations fréquentes et dont le bon sens et le jugement analytique ont contribué au progrès de l'Étude. Bien entendu, j'assume la responsabilité de toutes les erreurs contenues dans le texte et des faiblesses dont il pourrait souffrir.

Michael Jenkin
Janvier 1983

Première partie

Introduction

I. La conjoncture internationale et la politique industrielle du Canada

Le dilemme canadien

À l'exception peut-être de la Constitution, la stratégie industrielle a fait couler plus d'encre que les autres aspects de la politique générale du Canada. Les perspectives de déficits sans fin de la balance des paiements, l'isolation croissante par rapport aux grands marchés communs et l'affaiblissement de la puissance économique du Canada sur le plan international ne sont que certains des facteurs nuisibles qui ont mis en évidence la nécessité du choix d'une politique industrielle par notre pays[1].

Voilà où en sont rendues les choses. Il semble que les Canadiens soient engagés dans une impasse ne menant nullement aux actions concrètes et à la stratégie qui permettraient de tirer le pays de ses difficultés actuelles. Les débats qui s'y déroulent sur l'orientation à donner à la politique industrielle, et qu'on pourrait peut-être caractériser de simplistes en disant qu'ils hésitent entre les deux écoles rivales du marché commun continental[2] et du nationalisme économique[3], constituent l'une des manifestations les plus évidentes de cette incapacité.

L'inanité du débat sur le dilemme shakespearien d'avoir ou de ne pas avoir de politique industrielle, alors même que les pays étrangers réorganisent vigoureusement leur infrastructure industrielle, n'est dépassée que par son manque de pertinence. La bataille pour l'abaissement des barrières douanières a été largement gagnée, en raison surtout des modifications importantes qui sont survenues au sein des courants d'échanges internationaux. Cependant, la réduction des droits de douane dans le monde industrialisé s'est accompa-

gnée d'un développement des entraves techniques aux échanges internationaux. Les pays industrialisés mettent en œuvre maintenant une « politique d'adaptation positive et défensive », destinée à aider les industries souffreteuses menacées par leurs homologues étrangères, et à encourager le développement des branches industrielles nouvelles[4]. Même les États-Unis, anciens champions de la liberté mondiale des échanges, ne parlent plus simplement de « libre-échange », mais ajoutent le qualificatif de « réciproque »[5]. Au cours des années 1970, nous avons observé une renaissance des politiques industrielles conçues pour protéger l'économie des pays industrialisés des effets d'une libéralisation plus grande des échanges, et pour articuler et restructurer les entreprises afin de les aider à s'ouvrir de nouveaux débouchés et à tirer parti des progrès techniques. La libéralisation des échanges et la mobilité croissante des capitaux et de la technologie sur le plan international forcent de nombreux pays à découvrir de nouvelles façons de protéger leur économie interne. Au cours de ce processus, ils sont conduits à adopter des stratégies industrielles plus interventionnistes et plus dynamiques.

Les hésitations au sujet de la nécessité de mettre en œuvre une politique industrielle dynamique, tout comme certains pays étrangers l'ont fait, sont aussi préoccupantes. Mais les effets de ces atermoiements sont aggravés par l'incertitude croissante au sujet du palier de gouvernement chargé de tracer la voie du Canada dans un monde où les courants commerciaux se modifient sans cesse. Chaque gouvernement provincial met en œuvre sa propre politique industrielle en vue d'atteindre ses propres objectifs, dans le cadre plus large d'un effort de développement multisectoriel. En même temps, le gouvernement fédéral est attaqué à cause de l'orientation régionale préférentielle de ses politiques, et il est incertain du rôle qu'il doit jouer, et de l'orientation à donner à son action. Le pays offre de lui-même une image confuse et incohérente tant à l'étranger qu'aux yeux de ses propres citoyens.

Alors que les régimes politiques d'autres pays mettent en relief l'opposition traditionnelle entre patrons et ouvriers en matières économiques, au Canada, ce sont les aspects *territoriaux* des problèmes qui sont mis en vedette, et qui suscitent très fréquemment des antagonismes entre gouvernement fédéral et gouvernements provinciaux, ou entre ces derniers. C'est pourquoi on doute qu'il soit jamais possible de trouver un mode efficace d'élaboration de la politique industrielle au Canada sans résoudre préalablement le problème des relations intergouvernementales en matière de politique économique. Dans un pays divisé si nettement par l'histoire en régions économiques que les gouvernements provinciaux ont bien mises en relief, il ne pouvait guère en être autrement.

Dans la présente Étude, nous nous proposons d'analyser les problèmes de l'élaboration d'une stratégie industrielle dans le cadre fé-

déral-provincial. L'examen détaillé de la nature des antagonismes économiques interrégionaux et l'analyse des efforts qui ont déjà été faits pour les surmonter nous permettent de tracer les limites de l'élaboration d'une politique industrielle dans une fédération fortement décentralisée, et aussi les possibilités qu'elle offre. Cependant, avant d'y procéder, il est important de décrire la nature de la politique industrielle telle qu'elle est conçue au pays et à l'étranger, en vue de mieux comprendre les nécessités politiques que le gouvernement doit prendre en considération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette politique industrielle.

Les lointains antécédents de l'intervention

Dans bien des pays, il y a longtemps que l'État intervient dans l'économie. La tradition française d'utilisation de celle-ci comme instrument de politique étrangère en est un exemple fréquemment cité[6], tout comme l'intervention de l'État prussien en vue d'unifier et de consolider les économies des principautés allemandes en un Empire d'Allemagne au cours du XIX^{e} siècle. Les pays où l'État n'a pas joué de rôle prédominant dans le développement économique s'étaient assuré la maîtrise des marchés internationaux, et l'intervention des autorités se bornait à y assurer l'ordre. Cette attitude apparaît manifestement dans le cas du Royaume-Uni libre-échangiste du XIX^{e} siècle et dans l'attitude similaire des États-Unis à la suite de la Seconde Guerre mondiale[7].

Cette tendance à l'intervention des autorités publiques dans l'économie a été renforcée par les problèmes économiques, sociaux et politiques très différents qui se sont posés aux nations industrielles au cours des dernières décennies. Après la Seconde Guerre mondiale, la rationalisation de l'économie de la plupart d'entre elles n'a pu être menée à bien grâce aux seules pressions du marché. Après 1945, les Allemands de l'Ouest et les Japonais ont dû faire des efforts énormes pour reconstruire leur économie ravagée par la guerre. En Grande-Bretagne, le gouvernement multiplia à ce moment-là ses interventions pour soutenir de nombreuses industries non concurrentielles et en déclin. Dans d'autres pays, le désir de retrouver leur situation antérieure dans le système économique mondial et de défier la prédominance technique et économique des États-Unis motivait l'action de bien des gouvernements, comme l'exemple de la France gaulliste le montre[8].

Bien que l'intervention de l'État se fît en faveur de la reconstruction, dans bien des cas il lui a fallu la continuer pour remédier à des faiblesses durables de l'infrastructure industrielle (pouvoir concurrentiel insuffisant des industries traditionnelles, protection des emplois, expansion régionale, etc.), de sorte que l'interventionnisme

est devenue la norme, et non l'exception. Au cours des années 1950 et 1960, la responsabilité du gouvernement en matière d'orientation de l'activité économique se manifestait explicitement sous la forme d'une planification économique indicative en France, en Belgique, en Hollande et en Grande-Bretagne.

Au cours de ces dernières années, ces préoccupations traditionnelles ont été renforcées par un certain nombre de changements notables intervenus dans le système économique international. L'émergence des pays en cours d'industrialisation, l'envolée des coûts de l'énergie et l'importance croissante du savoir-faire technique comme avantage comparatif dans les échanges internationaux[9] ont obligé un certain nombre de gouvernements à repenser leur infrastructure industrielle. Craignant un déclin de l'appareil industriel, causé en partie par la concurrence croissante des producteurs à faibles coûts[10] et des pays technologiquement avancés, les gouvernements de certains États ont été forcés d'intervenir de plus en plus dans l'économie afin de limiter la concurrence faite par les produits importés à ceux de leurs industries en déclin, et de développer le potentiel technologique du secteur de pointe.

La nature et l'envergure de la politique industrielle maintenant mise en œuvre dans la plupart des pays d'Occident couvrent toute une gamme allant de la mise en œuvre de divers services de soutien à l'industrie à la nationalisation complète de certaines entreprises[11]. Citons, comme exemple d'organismes tout nouveaux créés dans ce but, le *National Enterprise Board* de Grande-Bretagne, qui associe le rôle de société de portefeuille d'État à celui de bailleur de capital-risque, et qui contribue ainsi à la restructuration des entreprises de fabrication existantes et à la création de nouvelles firmes dans le secteur de pointe. Un trait commun aux nouvelles politiques industrielles est leur tendance croissante à axer les efforts sur certaines branches ou entreprises choisies. Elle découle des déconvenues que la politique macroéconomique d'encouragement de toute l'industrie a causées à bien des gouvernements. Un certain nombre de pays, notamment la Grande-Bretagne et la France, qui ont utilisé des techniques keynésiennes de stimulation de la consommation au cours des années 1950, ont obtenu des résultats très décourageants, tout comme avec des mesures plus orientées, mais toujours sur le plan macro-économique, telle que la planification économique indicative utilisée au cours des années 1960[12]. Ces mesures macro-économiques, visant à agir sur des processus généraux, ont souvent montré leur inefficacité, et leur inadaptation face aux problèmes particuliers des diverses branches industrielles au cours des années 1960 et 1970. On note que la plupart des mesures actuelles de politique industrielle sont très discriminatoires en ce qu'elles distinguent, non seulement entre les diverses branches industrielles, mais même entre les diverses entreprises qui les constituent[13].

Cette tendance s'est vue renforcée du fait que les fusions d'entreprises dans le pays même et les activités des multinationales dans de nombreux secteurs économiques importants ont obligé les gouvernements à traiter avec les grandes entreprises car celles-ci, qu'elles soient indigènes ou étrangères, occupent souvent une place disproportionnée dans des domaines traditionnellement importants pour le gouvernement, tels que la promotion des exportations, l'investissement de capitaux et l'emploi[14]. Leur action se remarque particulièrement dans les secteurs de pointe, où une entreprise individuelle ou groupe d'entreprises peut se trouver la seule ou le seul capable de mettre au point ou de commercialiser des produits ou des procédés de fabrication d'importance cruciale pour la situation du pays dans les marchés mondiaux[15]. Ce fait conduit souvent les autorités publiques à aider les firmes prospères grâce à divers moyens fiscaux, financiers et techniques, ou à favoriser quelques firmes prometteuses parmi un groupe de petites entreprises dynamiques.

De fait, en raison de l'évolution rapide des activités industrielles de pointe, bien des gouvernements ont cherché à *devancer* les événements en s'assurant qu'une entreprise précise, ou un groupe d'entreprises serait capable de tirer profit d'une percée technique. Dans bien des cas, les autorités publiques ont demandé à plusieurs entreprises de se fusionner en un plus petit nombre ou même en une seule société, afin de relever le défi qui se présente (comme les entreprises nippones l'ont fait dans les secteurs de l'automobile et de l'électronique)[16]. Dans d'autres cas, l'État peut conclure un accord de coparticipation avec l'entreprise prometteuse, ou la créer lui-même pour tirer profit de la percée technique. Dès leur création, ces entreprises reçoivent, non seulement une aide financière préférentielle (subventions à certaines activités de R-D, déductions fiscales pour investissements, etc.) mais aussi de l'aide sur le plan de la vente. L'État organise les marchés de façon à créer une demande pour le produit qu'elles fabriquent, soit en mettant en place des obstacles techniques à l'importation, soit en octroyant des marchés publics (par exemple, pour les nouveaux équipements des services de télécommunications de l'État). Ces méthodes facilitent la commercialisation des produits, ou leur assurent un marché intérieur suffisant qui leur sert de base de départ pour la conquête des marchés d'exportation. Ainsi ces gouvernements paraissent-ils négliger les marchés, alors même qu'ils s'intéressent aux débouchés possibles, et élaborent des stratégies pertinentes pour certaines branches industrielles et pour le secteur public.

Ainsi au cours des vingt dernières années, la nature de la politique industrielle a-t-elle changé, à mesure que les gouvernements se sont efforcés d'adapter leur action aux conséquences sociales, politiques et économiques de l'évolution de l'industrie. La politique industrielle est devenue plus complexe et ses moyens d'action, micro-

économiques: les autorités publiques interviennent au niveau de la branche industrielle, et même de l'entreprise individuelle. Il faut cependant se souvenir qu'en matière de politique industrielle, plus que dans toute autre sphère d'activité officielle, la pratique réelle est souvent différente des principes énoncés. Même les autorités publiques qui disent adapter leur politique économique aux diktats du marché interviennent en fait de façon préférentielle dans une branche industrielle ou l'autre. Par exemple, le gouvernement conservateur de Grande-Bretagne, qui adhère officiellement aux principes de l'économie de marché, est largement interventionniste quand il s'agit de la branche microélectronique. L'attitude de l'Administration étatsunienne en matière de construction automobile est aussi marquée de contradictions. Elle s'efforce d'éviter le naufrage de la société Chrysler et de restreindre les importations d'automobiles au nom de la réciprocité des conditions de l'échange, alors même qu'elle vante le pouvoir magique du marché, et les avantages de la liberté internationale des échanges.

Une dernière caractéristique de l'élaboration de la politique industrielle à l'étranger est la concertation étroite de l'industrie, des autorités publiques et, à l'occasion, des syndicats dans la plupart des pays. En certains cas, la mise sur pied d'organismes tripartites tels que les conseils socio-économiques associe l'industrie aux syndicats. Ces conseils œuvrent depuis longtemps au processus d'élaboration de la politique économique des pays comme la Belgique, la France et les Pays-Bas. Dans d'autres nations, par exemple en Allemagne occidentale, les syndicats y participent de façon moins officielle, surtout par le truchement d'accords de cogestion au sein de chaque conseil d'administration[17].

En général, les relations bipartites entre l'industrie et les autorités publiques sont beaucoup plus étroites et plus familières que quand les syndicats y participent. Dans les pays industriels les plus avancés, on note l'existence de grands organismes industriels intégrés et centralisés tels que le *Keidanren* nippon ou le Conseil national du patronat français, lesquels dialoguent constamment avec l'Administration. En outre, de nombreuses relations entre celle-ci et les diverses associations industrielles ou de grandes entreprises sont évidentes. En effet, en raison de la forte concentration des entreprises en Europe et au Japon, les grandes sociétés entretiennent souvent des relations spéciales avec les autorités publiques. Celles-ci leur accordent un traitement préférentiel, pour en faire des «champions nationaux». Citons, par exemple, des entreprises telles que Phillips ou Shell aux Pays-Bas, Renault en France et IRI en Italie.

L'action indispensable au Canada

La mise en œuvre d'une politique industrielle est aussi indispensable au Canada qu'elle l'est à l'étranger. L'économie canadienne est

très ouverte à la concurrence, et les modifications structurelles d'importance qui se déroulent au sein du système économique international l'influencent fortement. De plus, la nécessité d'agir sur les structures de l'économie du pays est irréfutable. Même les organismes qui, à un moment donné, ont proposé une libéralisation des échanges pour rendre l'industrie plus productive se sont rendu compte qu'il fallait procéder à une restructuration partielle avant de libéraliser davantage le commerce[18]. La faible taille du marché canadien, l'instabilité croissante des débouchés pour les matières premières et le peu de compétitivité future de bien des secteurs canadiens d'exploitation de ces matières nous amènent à nous interroger sur le bien-fondé de la politique d'exportation des matières premières. De surcroît, la faiblesse structurale du secteur canadien de fabrication, l'orientation de l'appareil de production à l'échelle du continent nord-américain et la répartition des marchés[19] suggèrent que le secteur canadien de la fabrication n'obtiendrait guère de succès dans le cadre d'une économie mondiale plus ouverte. Notre pays, tout comme d'autres, devra entreprendre une restructuration de ses industries et le gouvernement y jouera un rôle prédominant. Son action ne nécessitera pas l'élaboration d'un plan national très détaillé. Il lui faudra plutôt s'efforcer systématiquement d'aider les entreprises prospères, et mettre en évidence et soutenir les nouvelles firmes industrielles qui possèdent le meilleur potentiel de développement.

En dépit de la nécessité de cette action, le gouvernement fédéral n'a été qu'un tiède partisan du concept de stratégie industrielle, et a généralement évité d'encourager la restructuration systématique de l'industrie, sauf dans des cas ponctuels[20]. Les réticences actuelles des autorités sont partiellement dues à leurs doutes concernant l'efficacité de leur intervention dans les processus socio-économiques. De plus, la stratégie industrielle exige du gouvernement qu'il fasse des choix explicites parmi les branches et les entreprises à aider. Ces choix évoquent tout autant l'échec que le succès. Dans un régime interventionniste, les choix officiels paraissent irrémédiables, et les probabilités de controverse à leur sujet s'accroissent, ce que la plupart des hommes politiques et des fonctionnaires cherchent à éviter le plus possible.

L'Administration préfère généralement mettre en œuvre des mesures macroéconomiques, ce qui confirme le statu quo dans l'industrie, et n'exerce aucune discrimination à l'égard de certaines firmes ou branches industrielles. Cette politique offre l'avantage d'être moins explicite et donc moins visible à l'horizon politique, mais leur action d'entraînement sur le plan économique est de plus en plus inefficace.

Le coût d'une politique complexe

Qu'est-ce que la politique industrielle exige du régime politique? Que font les gouvernements japonais et européens, et quelles actions de-

vrions-nous imiter? Pour commencer, ils disposent d'une gamme beaucoup plus large de moyens d'action, ce qui leur permet d'intervenir sur les plans tant micro que macroéconomiques; certaines des mesures prises pour résoudre les problèmes de l'industrie et lui ouvrir des possibilités sont très innovatrices. Tout comme les Canadiens, les Japonais et les Européens subventionnent diverses formes de R-D et l'implantation d'industries dans certaines régions, et leur offrent divers genres d'aide. Cependant, l'envergure du soutien pécuniaire est souvent plus important au Japon et en Europe occidentale qu'au Canada, et il est fourni de façons beaucoup plus diverses[21].

Les formes nippone et européennes de la politique industrielle peuvent différer beaucoup plus sur les plans organique et politique que sur celui de l'ampleur des ressources nationales consacrées au soutien de l'industrie. Tant au Japon qu'en Europe, des gouvernements favorables à l'industrie, entretenant des relations étroites avec certaines branches industrielles et même des entreprises individuelles, ont élaboré des politiques industrielles très efficaces. L'expérience y a montré aussi qu'une large intervention de l'État dans l'économie exige une orientation politique centrale, par le truchement d'un ministère coordonnateur, ou d'une collaboration interministérielle efficace. La plupart des pays industrialisés ont acquis une expérience considérable en cette matière, tant à la suite des efforts d'organisation des années 1950 et 1960, qu'à cause de la vaste réorganisation industrielle qui s'est déroulée depuis 1945.

En Europe et en Japon, l'éventail des objectifs politiques visés par la politique industrielle est aussi très ouvert. Les administrations y entretiennent des liens étroits avec les associations industrielles et les grandes entreprises, afin de se tenir au courant des problèmes de l'industrie et de lui faire part des objectifs de leur politique. Ces relations constantes permettent également à l'Administration et aux chefs d'industrie de se mettre d'accord au sujet de la restructuration de diverses branches. De plus, il est bien évident que les pays industrialisés dont le secteur de fabrication est très développé élaborent leur politique industrielle de façon plus efficace. Leurs intérêts en matière de développement industriel leur apparaissent beaucoup plus clairement, le cas échéant.

La mise en œuvre réussie de la politique industrielle exige cependant que le gouvernement central dispose du pouvoir d'influencer les entreprises et les branches industrielles. Cette capacité de l'État découle directement de son rôle historique dans la création de la nation. Elle provient également de l'intervention obligée du gouvernement dans les affaires de l'industrie, en raison de la crise économique ou de l'effondrement de certaines branches industrielles.

Le dossier du Canada

L'Administration canadienne semble plutôt novice en matière de politique industrielle quand on la compare à ses homologues du Japon

et des pays européens. La chose semble paradoxale car, dans le passé, le gouvernement canadien a joué, dans le développement économique, un rôle tout aussi important que ces gouvernements étrangers. L'État canadien a financé, par exemple, la construction de canaux à l'époque coloniale, l'implantation de réseaux ferroviaires juste après la Confédération, et la création d'usines au cours des deux guerres mondiales[22]. Les paliers d'administration tant fédéral que provincial ont joué un rôle important dans la mise en place d'une infrastructure des transports, de l'énergie, des télécommunications, et autres. On se demande si ce grand effort de l'Administration a contribué à faire du Canada un pays industriel, ou s'il a simplement renforcé sa fonction d'exportateur de denrées de base[23]. Cependant, on n'a jamais douté de la capacité des autorités fédérales à provoquer d'importants changements dans l'économie. L'existence même d'une économie canadienne apparaît comme le triomphe d'une volonté politique de maintenir les échanges entre l'Est et l'Ouest du Canada, alors que les lignes de force économiques allaient du Sud au Nord[24]. Le passé économique de notre pays a très sérieusement limité, sur deux plans, ses capacités de mettre en œuvre une politique industrielle à la façon des Européens ou des Japonais. En premier lieu, les groupes s'intéressant à l'industrie étaient très largement diversifiés et n'avaient guère d'intérêts communs. En second lieu, ils ne soutenaient que mollement l'expansion de l'industrie de fabrication. La raison tient à l'accent mis dans le passé sur l'exportation des matières premières et des denrées agricoles et sur la mise en place concomitante de l'infrastructure économique indispensable[25]. Les intérêts collectifs de l'industrie et du commerce venaient à l'appui de mesures officielles profitant largement à un appareil de production utilisant les matières premières locales. Les échanges indispensables ont été facilités par la mise en place d'un réseau efficace de transports et d'un appareil de commercialisation (tels les banques et le commerce de détail). L'économie canadienne est encore largement basée sur l'exportation de denrées de première nécessité. C'est pourquoi les questions concernant la politique d'exploitation des matières premières et celle des transports constituent des facteurs politiques de première importance. La construction d'un réseau de gazoducs, l'adoption d'un barème des transports et la capacité du réseau ferroviaire à transporter les céréales jusqu'aux ports de chargement suscitent encore des débats animés.

Depuis le tournant du siècle, les activités de fabrication ont pris un grand développement au Canada. Cependant, même à son zénith des années 1940 et 1950, le secteur de fabrication ne produisait guère plus du quart du Produit intérieur brut, et n'a jamais assumé une position prédominante sur le plan de la production[26]. Il a même joué un rôle beaucoup moins important que dans presque tous les autres pays industrialisés. De plus, son développement ne s'est pas fondé sur l'expansion des firmes en mains canadiennes, mais plutôt sur

celle des filiales de sociétés étrangères. De 1926 à 1970, l'emprise de celles-ci sur le secteur de fabrication est passée de 38 pour cent à 61 pour cent[27].

Les conséquences de ces faits pour les relations entre l'industrie et les autorités publiques apparaissent clairement. L'obtention d'un consensus à propos des problèmes industriels n'est jamais facile, même dans les économies relativement homogènes des pays européens et du Japon, mais au moins le tissu traditionnel des relations entre l'Administration publique et les entreprises industrielles et l'attention que cette dernière apporte aux activités de fabrication y facilitent-ils un accord général à propos de problèmes particuliers. Au Canada, les intérêts du secteur de fabrication sont éclipsés par ceux du secteur d'exploitation des ressources naturelles, et l'industrie de fabrication souffre également des dissensions intestines entre grandes et petites entreprises, et entre firmes en mains canadiennes et firmes étrangères.

Tableau I.1 – Part des activités de fabrication dans le produit intérieur brut pour 1979

Pays	Pourcentage
Allemagne occidentale	37,6
Japon	29,7
France	27,1
Pays-Bas	27,4*
Belgique	26,2
Royaume-Uni	24,0
États-Unis	24,0
Suède	22,9
Canada	19,5
Norvège	17,5
Turquie	12,3

* Chiffres de 1977

Source : OECD *Comptes nationaux de l'OCDE*, vol. II, Paris, 1981.

L'influence du développement économique sur la nature des dissensions interrégionales constitue un facteur encore plus important pour le Canada dans son ensemble. En effet, le pays est vaste, et il offre une grande diversité sur les plans social et économique; depuis sa création, le Canada a disposé d'un cœur industrialisé approvisionnant surtout le marché intérieur, et d'une série de centres régionaux d'exploitation des ressources naturelles et de production de denrées agricoles, destinées en grande partie à l'exportation. Il en a résulté une grande diversité des modes de développement économique des régions, dont les intérêts fort différents ont été pris en charge par les gouvernements provinciaux. C'est ce qui a transformé la question de stratégie industrielle en controverse politique sur les domaines respectifs de compétence *des régions*. Les provinces exploitant les ressources naturelles considèrent que la question de politique indus-

trielle constitue, en fait, un prétexte pour favoriser un cœur industriel déjà prospère, implanté au Québec et en Ontario. De plus, il faut souligner que cette régionalisation des intérêts économiques a eu des effets importants sur l'organisation des activités des groupes s'intéressant à l'industrie. Ceux-ci ne montrent pas de cohérence au plan national, en partie parce qu'ils sont encouragés à exprimer leurs doléances et leurs espoirs sur une base régionale, souvent par le truchement des administrations provinciales.

De même, l'accent de la politique industrielle des pays étrangers, mis d'abord sur l'aide à certaines branches industrielles et maintenant sur certaines entreprises, pose des problèmes à un pays dont les intérêts régionaux sont si divers. La décision d'aider, ou même de rationaliser une activité industrielle particulière, et même une entreprise préférée, a des conséquences importantes pour les régions dont l'activité économique est spécialisée. Le soutien accordé à une branche industrielle ou à une entreprise prend l'aspect d'une préférence accordée à une région ou à une province particulière. C'est pourquoi il est devenu pratiquement impossible de débattre la politique industrielle du pays sans immédiatement affronter les rivalités économiques interprovinciales et leurs manifestations politiques, les dissensions fédérales-provinciales ou interprovinciales.

Ces facteurs, associés au manque d'expérience dans un large éventail de moyens de politique scientifique et de mécanismes de coordination existant ailleurs, poseront des obstacles particuliers à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie industrielle nationale. Cependant, la conjoncture internationale oblige notre pays à trouver le moyen de surmonter ces difficultés: mais comment?

Comme la difficulté d'élaboration d'une politique industrielle au Canada est d'origine géographique, et que les dissensions interrégionales à son sujet sont concrétisées par l'existence de onze gouvernements, c'est par leur truchement qu'on pourra au moins commencer à les apaiser. C'est pourquoi, dans la présente Étude, nous mettrons l'accent sur trois aspects particuliers: 1) la nature des antagonismes économiques interrégionaux au Canada; 2) leur expression au niveau du pouvoir politique (dans ce cas, l'apparente faiblesse du gouvernement fédéral et l'assurance croissante des gouvernements provinciaux en matière de politique industrielle), et 3) l'envergure des ressources que les gouvernements peuvent, isolément ou ensemble, consacrer au changement structurel indispensable.

Structure de l'Étude

Dans le chapitre qui suit, nous décrirons à grands traits certains des antagonismes économiques qui caractérisent le régime fédéral du Canada. Dans la seconde partie, nous passerons en revue l'élaboration des stratégies industrielles par les administrations provinciales, afin de surmonter ces antagonismes, et nous analyserons l'impor-

tance de ces stratégies pour l'élaboration d'une politique industrielle canadienne. Dans la troisième partie, nous ferons l'historique de la collaboration fédérale-provinciale et interprovinciale en matière de politique industrielle et de problèmes voisins. Nous tirerons aussi quelques leçons des efforts d'élaboration d'une politique industrielle dans le cadre des relations entre les deux paliers de gouvernement. Ces détails seront complétés par un examen du rôle actuel et passé du gouvernement fédéral en matière d'élaboration de la politique économique, de la pertinence de cette action dans la conjoncture mondialement fluctuante de la politique industrielle, et de la balance des pouvoirs entre les deux paliers du gouvernement, lequel sera offert dans la quatrième partie. Finalement, dans le chapitre XI, nous offrirons quelques recommandations concernant une meilleure collaboration des autorités provinciales et fédérales et le rôle que l'Administration fédérale devrait jouer dans un domaine d'action de plus en plus décentralisé.

II. Le Canada central et l'économie périphérique

À en croire les débats actuels, on penserait que les antagonismes entre les diverses économies régionales constituent un phénomène relativement nouveau au Canada. Le développement très rapide de l'exploitation des ressources de l'Ouest canadien au cours des années 1970 et le nouvel équilibre des forces politiques ont fait oublier la longue histoire de stagnation économique relative de cette région. Superficiellement, il semble que les antagonistes interrégionaux se fondent actuellement sur l'opposition des intérêts entre un Alberta égoïste et combatif et des consommateurs ontariens exploités.

Mais dans le passé, c'était l'inverse. Il existait des antagonismes entre le cœur industriel riche et puissant du Canada et une série de régions plus pauvres et plus faibles, productrices de matériaux de première nécessité. Même actuellement, cette différence fondamentale entre les partenaires intéressés prend la forme de controverses en matière de barème de transport des marchandises ou de nature de la politique commerciale. C'est pourquoi il est important de savoir qu'un grand nombre de controverses au sujet de l'orientation de la politique économique résultent largement d'une économie des matériaux de première nécessité ayant encouragé les régions à se spécialiser dans la production de certaines d'entre elles, et entraînant bien des inégalités.

L'économie canadienne a toujours dépendu largement de l'exportation des produits de première nécessité[1]. Même actuellement, les denrées agricoles et les matières brutes ou les demi-produits (par exemple les métaux non affinés) constituent les deux tiers des exportations canadiennes en valeur[2]. Il n'est pas étonnant que cet accent

constant donné aux matières premières et aux denrées agricoles ait prolongé les antagonismes du passé.

Après la Confédération et la mise en œuvre de la Politique nationale, il se produisit un développement des industries primaires et secondaires, et la multiplicité de ses conséquences pour les diverses régions posa des problèmes aux autorités politiques. L'incorporation de la Terre de Rupert et de la Colombie-Britannique au Canada, peu d'années après la Confédération, mit en place, d'un océan à l'autre, une économie d'exportation des produits de première nécessité. La colonisation planifiée et organisée des Prairies, la construction de la voie ferrée du Canadien Pacifique et la mise en place d'une protection douanière pour encourager le développement de l'industrie de fabrication constituèrent les principaux aspects d'un effort d'organisation d'une économie nationale intégrée grâce à la mise en œuvre de la Politique nationale. Cependant, cette intégration allait être de nature très particulière car, paradoxalement, elle officialisa les spécialisations et les antagonismes interrégionaux. L'Ouest canadien et, de façon moins marquée, les Provinces atlantiques, devaient axer leurs activités sur la production de denrées agricoles pour l'exportation, et la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario septentrionaux et les Maritimes allaient exporter des minerais et des produits ligneux. En compensation, ces régions constitueraient des marchés pour les produits ouvrés dans le Québec et l'Ontario méridionaux.

Il n'est pas apparent que l'absence d'une Politique nationale aurait produit une répartition géographique différente des activités économiques, amenant plus de prospérité dans les régions périphériques. En effet, on estime avec raison que les difficultés des différentes économies régionales étaient dues beaucoup plus à leur situation géographique et à la nature des denrées qu'elles produisaient qu'aux machinations des décideurs économiques du Canada central[3]. On ne peut cependant disconvenir que ce sont les économies régionales de l'Ouest canadien et des Provinces atlantiques qui ont supporté le principal fardeau imposé par cette économie de production des denrées de base. La prospérité de certaines régions dépendait presque entièrement d'activités (telle l'agriculture) qui fournissent traditionnellement des gains inférieurs à ceux procurés par l'industrie de fabrication. De plus, les premières n'offrent généralement que des emplois moins variés et plus incertains, car ils dépendent des alternatives de prospérité et de marasme caractérisant les marchés mondiaux des produits de première nécessité. Ce mode de développement débouche sur une économie ne procurant aux diverses régions que des avantages inégaux, et leur imposant des charges très différentes dans le cadre de l'intégration économique.

Les conséquences de l'inégalité

Il n'est pas douteux que les inégalités économiques interrégionales ont constitué l'un des principaux facteurs d'antagonismes depuis la

Confédération. Après la grande crise économique de 1929, le problème des disparités régionales et les efforts faits pour y remédier par un processus d'équipartition nationale des revenus ont constitué une facette essentielle du régime fédéral canadien. Notre pays dispose maintenant d'un mécanisme de redistribution interrégionale des revenus beaucoup plus développé que dans d'autres pays et, de plus, de l'un des budgets de développement régional parmi les plus importants[4]. Mais il est nécessaire qu'il en soit ainsi. Parmi les pays industrialisés, c'est au Canada qu'on observe les plus grandes différences de revenu individuel entre les régions les plus riches et les plus pauvres. Selon l'étalon utilisé, cette différence n'est dépassée que par l'Italie et égalée seulement par la France (voir tableau II.1).

Dans le passé, les régions non industrialisées du Canada ont souffert d'un chômage dépassant la moyenne, et n'ont bénéficié que d'un revenu inférieur à la moyenne des autres régions. Par exemple, (voir figure II.1) le revenu individuel dans les provinces des Prairies, du Québec et de l'Atlantique était inférieur à la moyenne nationale[5]. Seuls les habitants de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont obtenu des revenus plus élevés que la moyenne. Des statistiques plus récentes indiquent que les différences de revenu individuel dans les diverses provinces diminuent surtout à cause de la redistribution du revenu aux habitants des provinces plus démunies, par le truchement des mécanismes fédéraux. Par contre, les différences entre le PIB des diverses provinces se sont accrues. Selon C. Pestieau et J. Maxwell, cet accroissement montre qu' au cours des années 1970, il s'est produit un fort accroissement des inégalités dans la capacité des diverses provinces à produire leurs propres revenus [6].

De plus, les statistiques du chômage pour la période 1946-1980 (voir figure II.2) montrent que ces inégalités se sont aussi manifestées sous forme de pertes d'emplois. La Colombie-Britannique, en dépit d'un revenu individuel élevé, a souffert d'un taux de chômage beaucoup plus fort que la moyenne nationale, et seules les provinces de l'Ontario et des Prairies ont connu un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale[7]. Dans le cas des provinces des Prairies, le maintien du niveau de l'emploi est peut-être dû à la forte proportion d'exploitants agricoles. On note que la seule région qui ait réussi à maintenir *tant* le taux d'emplois que celui du revenu des particuliers au-dessus de la moyenne nationale a été la province fortement industrialisée de l'Ontario[8].

Cependant les taux moyens de chômage et de revenu des particuliers dissimulent des différences qualitatives notables des avantages dont bénéficient les habitants des diverses régions. La gamme des possibilités d'emplois est moins étendue en dehors de l'Ontario.

Tableau II.1 – Production par habitant de diverses régions et comparaison des gains avec la moyenne nationale

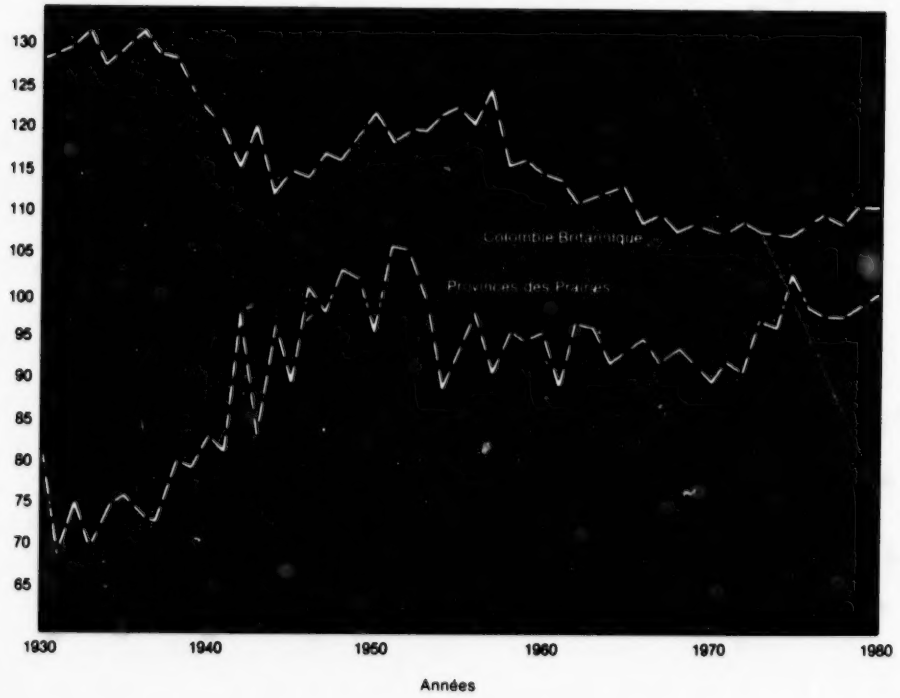
Pays	Année	Mesure du gain ou de la production[1]	Région ou État	Moyenne = 100	Région ou État le plus riche	Moyenne = 100	Rapport entre montant minimal et maximal	Degré d'inégalité exprimé par le coefficient de Gini[2]	
Australie	1973-74	Gain personnel	Tasmanie	87	Nouvelle Galles du Sud	105	1,2	0,03	
Canada	1973	Gain personnel	Terre-Neuve	54	Ontario	117	2,2	0,09	
États-Unis	1975	Gain personnel	Mississippi	60	Alaska	175	(2,9	0,09	(51 États
					Washington	125	1,4	0,06	9 régions)
					Connecticut	120			
Suisse	1972	PIB	Appenzell (Rhodes intérieurs)	69	Ville de Bâle	151	2,2	0,07	
Suisse	1967	Gain personnel	Obwalden	72	Ville de Bâle	143	2,0	0,07	
Allemagne	1974	PIB	Schleswig-Holstein	4	Hambourg	149	1,8	0,05	
					Brême	118			
					Rhénan. du N.-Westphal.	104			
Allemagne	1970	Gain personnel	Sarre	81	Hambourg	133	1,6	0,05	
					Brême	113			
					Bade-Würtemberg	108			
France	1970	PIB	Bretagne	81	Paris	139	1,7	0,09	
France	1970	Gain personnel	Midi-Pyrénées	80	Paris	139	1,7	0,09	
Italie	1973	PIB	Calabre	55	Ligurie	137	2,5	0,15	
Italie	1973	Gain personnel	Calabre	60	Ligurie	134	2,2	0,14	
Royaume-Uni	1974	PIB	Irlande du Nord	74	Sud-est	117	1,6	0,07	
Royaume-Uni	1974	Gain personnel	Irlande du Nord	69	Sud-est	119	1,7	0,06	

Notes : [1] En Allemagne occidentale, il s'agit du PIB au coût des facteurs; c'est le PIB au prix du marché pour les autres pays; il n'existe pas de données régionales sur le PIB pour l'Australie, le Canada et les États-Unis.
Le revenu des particuliers (tel que défini ci-dessus) est utilisé pour tous les pays sauf l'Italie et la Suisse, pour lesquels on donne un produit national net au coût des facteurs, car il n'existe pas de statistiques sur le revenu des particuliers des diverses régions.

[2] Le coefficient d'inégalité de Gini constitue une moyenne pondérée des différences de revenu par personne des diverses régions, le coefficient de pondération étant fonction des populations locales. Un coefficient de 0,0 note une égalité exacte. Un coefficient de 1,0 montre que tous les gains sont recueillis dans une seule région; un coefficient d'environ 0,05 dénote une inégalité interrégionale relativement faible, alors qu'un coefficient de 0,15 montre qu'elle est déjà notable. Cette utilisation du coefficient démographique de pondération tient compte tant de l'envergure des régions que de leur répartition entre les plus riches et les plus pauvres.

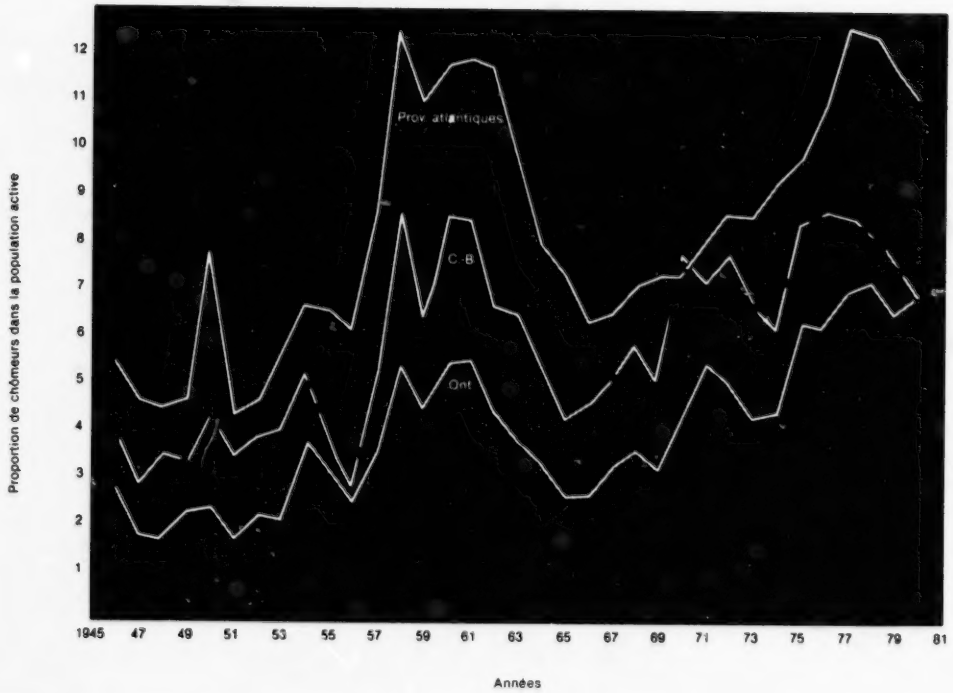
Source : *Rapport du Groupe d'études sur le rôle du financement public dans l'intégration européenne*, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 1977, vol. II, p. 122.

Figure II.1 – Indice du revenu des particuliers selon les régions, de 1930 à 1980



Source : Statistique Canada, nº de cat. 13-201, *Système de comptabilité nationale. Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, divers numéros.

Figure II.2 – Chômage selon les diverses régions, de 1946 à 1980



Source : Statistique Canada, nº de cat. 71-201, *Statistiques chronologiques sur la population active, chiffres réels, facteurs saisonniers et données désaisonnalisées.*

Les installations publiques et privées auxquelles les Ontariens ont accès sont généralement meilleures qu'ailleurs. On observe également des variations notables des indicateurs sociaux tels que le logement, la mortalité infantile et l'espérance de vie[9].

L'envolée des prix de l'énergie qui s'est produite au cours des années 1970 a retourné ces indicateurs en faveur des provinces de l'Ouest canadien. En Alberta, par exemple, le taux de chômage était relativement faible ces derniers temps, et le revenu des particuliers dépasse notablement la moyenne nationale. Il n'est pas certain que cette situation doive se perpétuer, en raison du déclin relatif des prix des carburants. Les économies fondées sur l'exploitation des richesses naturelles passent par des cycles de prospérité et de marasme, parallèlement aux fluctuations des prix des produits de première nécessité sur les marchés internationaux. Comme les autres secteurs fournissent proportionnellement moins d'emplois, les chômeurs ne peuvent guère trouver de travail dans les industries de production des denrées de base au cours d'une période de marasme. De plus, le chômage saisonnier, par exemple dans les secteurs du bois et de la pêche, est généralement beaucoup plus élevé dans les régions périphériques qu'en Ontario, à cause de cette prédominance des produits de première nécessité. Enfin, comme ces régions dépendent fondamentalement des ressources naturelles pour procurer de l'emploi et un niveau de vie suffisant à leurs habitants, la diminution des réserves exploitables d'une matière première particulière peut détériorer sérieusement l'équilibre de l'économie provinciale. On en a eu un exemple dramatique lors du déclin du prix international du blé, qui a multiplié les difficultés causées aux provinces des Prairies par une longue période de sécheresse, au cours des années 1930. La Saskatchewan a souffert si fortement de son économie exclusivement céréalière qu'en 1937 les deux tiers de la population rurale dépendaient de l'assistance publique. Le rendement des terres à blé tomba d'un sommet de 20,66 hectolitres par hectare avant la crise en 1928, à environ 2,42 hl/ha en 1937. On estimait que le revenu net des particuliers était tombé de 72 pour cent dès 1933[10].

L'effondrement de l'économie céréalière de la Saskatchewan constitue l'exemple le plus spectaculaire d'un tel déclin, mais il n'est nullement isolé. Les fluctuations des marchés internationaux et l'épuisement des ressources naturelles ont été responsables de l'appauvrissement de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick qui étaient, au cours du XIX^{e} siècle, des régions prospères grâce à l'exploitation du bois et au commerce. La mise au point du navire à vapeur à coque d'acier et le développement ultérieur des réseaux ferroviaires mirent au rancart la marine marchande des provinces atlantiques, constituée de voiliers en bois tiré des forêts locales. De plus, le déclin de la demande de bois de construction pour les navires

et l'exploitation abusive des futaies entraînèrent le déclin de l'industrie des bois équarris[11].

Toutes les économies régionales fondées sur l'exploitation des ressources naturelles ont ressenti les effets désastreux de l'effondrement du prix international de leurs produits, et du danger constant d'épuisement ou de destruction de ces ressources. C'est là, dans une très large mesure, la conséquence des disparités interrégionales et de l'attitude précautionneuse de nombreux gouvernements provinciaux à l'égard du développement de l'économie locale. Par exemple, les autorités albertaines considèrent l'expansion récente de l'industrie pétrolière comme transitoire et de peu de durée[12]. C'est pourquoi elles s'efforcent de tirer le maximum de recettes possibles de l'extraction du pétrole et d'utiliser ces fonds pour mettre en place une infrastructure économique plus diversifiée. Elles veulent tirer parti des progrès des techniques d'extraction et de gestion des ressources tant épuisables que renouvelables[13] afin d'atteindre cet objectif.

Une économie morcelée

Une autre conséquence de l'accent mis sur la production de denrées de base a été la forte spécialisation économique des diverses régions. On peut s'en faire une idée générale d'après le quotient d'implantation d'une industrie particulière. Grâce à l'utilisation d'une base normalisée de comparaison, les quotients d'implantation permettent de déterminer si une région particulière dispose d'une plus forte concentration d'industries d'une branche déterminée que ne l'indiquerait une répartition égale dans tout le pays. Le tableau II.2 reproduit une série de quotients d'implantation pour la plupart des industries primaires et secondaires du Canada, en se fondant sur la répartition générale de la population comme base de comparaison, et en utilisant comme mesure le niveau de l'emploi. Un quotient d'implantation égal à l'unité pour une branche industrielle particulière dans une certaine province indique que les entreprises correspondantes y sont en proportion de la population. Un quotient supérieur à un indique une plus forte concentration des emplois qu'il ne devrait y en avoir si la répartition était équitable. Un quotient inférieur à un montre que l'emploi y est inférieur à ce qu'il devait être dans ce même cas. Comme le tableau II.2 le montre, l'emploi dans certaines branches industrielles est concentré dans des régions particulières. Des quotients élevés d'implantation d'industries d'exploitation des ressources et de transformation des matières premières sont observés dans les économies périphériques de l'Ouest canadien et des provinces de l'Atlantique. On observe même une forte spécialisation des activités de fabrication dans les deux provinces industrialisées. Le Québec, par exemple, se spécialise dans des branches industrielles

Tableau II.2 – Coefficients d'implantation des diverses branches industrielles de fabrication pour 1979, sur une base démographique

	T.-N.	Î.-P.-É	N.-É.	N.-B.	Qué.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.
Pourcentage de la population au Canada (1979)	2,42	0,52	3,58	2,96	26,55	35,92	4,36	4,05	8,50	10,86
Exploitation forestière	1,26	0	X	2,52	1,00	0,57	0	0	X	2,96
Pêches et piégeage	3,83	X	4,92	X	0	0	0	0	0	1,58
Exploitation minière	1,77	0	0,98*	X	0,63	0,56	0,91*	1,33	0,37	0,95*
Agriculture	0	2,89	1,46	0,51	0,64	1,02	2,64	6,11	2,44	0,51
Combustibles	0	0	X	0	0	0	0	0	9,93	1,93
Minerais métallifères	3,48	0	0	X	0,87	1,17	2,00	X	0	1,26
Minerais industriels	0	0	0	0	1,71	0	0	2,26	0	0
Aliments et boissons	2,03	1,66	1,37	1,45	0,97*	1,03	1,05	0,57	0,78	0,77
Produits de tabac	X	0	X	X	1,75	1,00	X	X	X	X
Bois	0,13	X	0,48	1,19	0,90*	0,52	0,38	0,37	0,67	3,85
Papiers et autres	X	0	0,69	1,63	1,31	1,00	X	X	0,24	1,52
Métaux	X	0	X	X	0,89	1,65	0,46	X	0,37	0,67
Imprimerie	0,14	1,14	0,42	0,77	0,95*	1,42	1,05	0,53	0,74	0,74
Produits miniers non métalliques	0,38	X	0,38	0,79	0,92*	1,33	0,67	0,50	1,25	0,67
Produits pétroliers et charbonniers	X	0	0,88	X	0,75	1,63	X	X	1,25	0,50
Cuir	X	X	X	X	1,55	1,45	0,45	0	X	0,09
Textile	X	X	0,72	0,14	1,83	1,28	0,28	0	0,14	0,14
Maille	0	X	X	0	2,11	0,89	0,56	0	X	X
Habillement	X	X	X	X	2,38	0,69	1,57	0,14	0,24	0,31
Ameublement	X	0	0,18	0,41	1,36	1,32	0,95*	0,05	0,50	0,32
Usinage des métaux	0,10	X	0,25	0,03	0,91*	1,59	0,14	0,25	0,67	0,62
Machines	X	0,12	X	0,14	0,79	1,65	1,02	0,53	0,63	0,56
Matériel de transport	X	0,13	0,63	X	0,76	1,81	0,80	0,10	0,21	0,48
Appareils électriques	X	X	0,27	X	0,40	1,84	0,43	0,14	0,20	0,27
Chimie et produits chimiques	0,12	X	0,35	0,14	1,14	1,59	0,27	0,05	0,59	0,30
Caoutchouc et plastiques	X	X	X	X	0,27	1,81	0,27	X	2,96	X
Fabrications diverses	0,11	0,14	0,14	0,43	1,00	1,71	0,46	0,19	0,39	0,39

X = renseignements non divulgués
0 = pas d'emploi notable
* = coefficients dépassant 0,9, mais inférieurs à l'unité
_ = coefficients dépassant l'unité

Source : Statistique Canada, *Industries manufacturières du Canada: Niveaux national et provincial*, nº de catalogue 31-203, et évaluations tirées de données non publiées recueillies par Statistique Canada.

telles que les textiles, l'habillement et la bonneterie, qui sont des industries de main-d'œuvre menacées par la concurrence des pays étrangers à bas salaires[14]. Par contre, il semble que l'Ontario concentre ses activités industrielles dans des branches telles que la construction des matériels de transport, celle des appareils électriques et électroniques et celle des machines.

Bien que les statistiques du tableau II.2 fournissent quelques indications sur les spécialisations économiques des diverses provinces, elles n'en donnent aucune sur les relations économiques entre les diverses régions. Alors qu'une région peut se spécialiser dans une forme particulière d'activité économique, le quotient d'implantation correspondant ne révèle nullement son degré d'interdépendance avec d'autres régions du pays, ou pays étrangers, où la production est écoulée. On est obligé d'examiner la nature des échanges interprovinciaux pour obtenir des renseignements à ce sujet.

Les tableaux II.3, II.4 et II.5 mettent en relief la répartition relative des flux commerciaux interprovinciaux et internationaux pour chaque province en fonction de l'ensemble des échanges, des échanges de matières premières et de demi-produits, et des échanges de produits finis. Les statistiques qui suivent sont tirées d'une analyse spéciale effectuée par Statistique Canada au sujet des flux commerciaux interprovinciaux, en utilisant en partie l'analyse de 1974 sur la destination des livraisons de produits ouvrés. Un relevé semblable réalisé par le même organisme en 1979, et publié lors de la mise sous presse de la présente Étude, montre que la situation est restée relativement constante, tout au moins pour les produits ouvrés[15]. Contrairement au relevé de 1979 sur la destination des livraisons de ces produits, les données que nous présentons couvrent les livraisons de matières premières et permettent de résoudre en partie les difficultés causées par l'utilisation de données concernant les livraisons de produits ouvrés; celles-ci se fondent sur la première destination des livraisons des fabricants et non sur leur destination finale, ce qui permet de préciser la répartition des livraisons faites à chaque province. Par contre, ces données statistiques ne tiennent pas compte des échanges interprovinciaux de services, qui sont très importants et qui pourraient modifier la répartition générale des flux commerciaux[16]. Cependant, ces chiffres permettent de faire une large comparaison.

La répartition générale des flux commerciaux reproduite dans le tableau II.3 montre que, à l'exception de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, aucune province ne réalise plus de la moitié de ses échanges commerciaux à l'intérieur de ses propres limites territoriales. De plus, la plupart des provinces de l'Ouest et nombre de celles de la région atlantique effectuent une forte proportion de leurs échanges avec les pays étrangers. Certaines réalisent aussi une

Tableau II.3 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de marchandises pour 1974 (en pourcentages)

Province	1 au sein de la province	2 à l'intérieur de la région[1]	3 avec le reste du Canada	4 2 + 3	5 exportations	6 total
Terre-Neuve	23,4	0,9	7,2	(8,1)	68,6	100,0
Île-du-Prince-Édouard	45,4	18,9	27,0	(45,9)	8,7	100,0
Nouvelle-Écosse	44,8	11,6	19,4	(31,0)	24,2	100,0
Nouveau-Brunswick	38,3	8,6	19,3	(27,9)	33,8	100,0
Québec	53,6	—	28,3	—	18,2	100,0
Ontario	54,1	—	22,8	—	23,1	100,0
Manitoba	46,0	10,7	21,5	(32,2)	22,0	100,0
Saskatchewan	22,9	11,5	17,1	(28,6)	48,5	100,0
Alberta	28,5	13,7	16,5	(30,2)	31,2	100,0
Colombie-Britannique	52,7	6,3	4,4	(10,7)	36,5	100,0
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	7,1	10,4	6,7	(17,1)	75,8	100,0

Notes : [1] Les échanges régionaux de la région atlantique couvrent les quatre provinces atlantiques, et ceux de l'Ouest canadien les quatre provinces de l'Ouest plus le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Source : Données non publiées, Projet de commerce interprovincial, division de l'analyse structurelle, Statistique Canada.

bien plus forte proportion de leurs échanges avec le reste du pays qu'au sein de leur propre région.

Cette répartition devient encore plus évidente si l'on distingue les échanges de matières premières et de demi-produits et ceux de produits finis. Comme les infrastructures industrielles de toutes les provinces autres que l'Ontario et le Québec dépendent largement de l'extraction de matières premières, de la production de denrées agricoles et de la fabrication de demi-produits, les échanges de ces articles dans les régions périphériques sont révélateurs (voir le tableau II.4). Seuls l'Ontario et le Québec expédient plus de la moitié, en valeur, de leurs matières premières et de leurs demi-produits vers des utilisateurs de la même province, soulignant leur tendance générale à transformer les matières premières en produits finis. Par contraste, toutes les autres provinces expédient largement ces articles hors de leur propre région et aussi à l'étranger. En fait, pour la plupart des provinces, les débouchés *à l'exportation* sont beaucoup plus importants que le marché canadien.

Si l'on considère les expéditions de produits ouvrés, on obtient le tableau inverse (voir le tableau II.5). À l'exception de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse, qui ensemble assurent moins de 3 pour cent des expéditions du pays, seul l'Ontario expédie plus de la moitié, en valeur, des produits ouvrés à l'extérieur de la province. Les activités de fabrication se déroulent à petite échelle en dehors de l'Ontario et du Québec (seulement 17 % des livraisons de produits ouvrés sont faites en dehors de ces deux provinces) et surtout pour l'approvisionnement des débouchés locaux. On remarque que seuls la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba livrent plus d'un tiers, en valeur, de leurs produits ouvrés à des débouchés régionaux ou nationaux. Aucune des provinces, à l'exception de l'Ontario et de Terre-Neuve, n'exporte largement ses produits ouvrés.

Il semble que le Canada gère plusieurs économies distinctes. L'Ontario fournit plus de la moitié des produits ouvrés du pays, et ses débouchés se trouvent aussi bien à l'intérieur du Canada qu'à l'extérieur. Le Québec, qui fabrique le quart des produits ouvrés, dépend beaucoup plus des débouchés intérieurs. Les autres provinces canadiennes ne produisent qu'une faible proportion des produits ouvrés, et elles approvisionnent surtout des marchés locaux, particulièrement dans l'Ouest canadien.

Par contre, quand il s'agit de matières premières, l'Ontario et, à moins grande échelle, le Québec approvisionnent largement leurs débouchés locaux ou provinciaux alors que les provinces exploitant les ressources naturelles les exportent en grande partie. De plus, les échanges de matières premières et de demi-produits sont beaucoup plus importants pour les régions à l'extérieur de l'Ontario et du Québec; dans bien des cas, ils constituent plus des deux tiers des livraisons. Ainsi donc, contrairement aux entreprises de fabrication de

Tableau II.4 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de matières premières non transformées et de semi-produits pour 1974 (en pourcentages)

Province	1 au sein de la province	2 au sein de la région	3 avec le reste du Canada	4 2 + 3	5 Exportations	6 Totaux	7 Matières premières en % des livraisons totales de la province	8 % de toutes les livraisons de matières premières canadiennes
Terre-Neuve	20,2	0,2	3,6	(3,8)	76,0	100	67,2	1,6
ile-du-Prince Édouard	43,5	18,2	28,9	(47,1)	9,3	100	89,1	0,3
Nouvelle-Écosse	42,5	8,2	16,7	(24,9)	32,6	100	50,3	2,0
Nouveau-Brunswick	32,1	5,5	20,9	(26,4)	41,4	100	73,3	2,8
Québec	54,7	—	20,0	—	25,3	100	44,7	22,0
Ontario	65,2	—	17,0	—	17,7	100	37,5	33,7
Manitoba	43,7	6,3	24,0	(30,3)	26,0	100	65,5	4,6
Saskatchewan	18,2	10,6	19,7	(30,3)	51,1	100	84,7	6,8
Alberta	30,1	12,7	20,0	(32,7)	37,3	100	69,0	11,0
Colombie-Britannique	42,7	5,4	4,7	(10,1)	47,2	100	75,3	14,8
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	2,6	11,0	7,1	(18,1)	79,3	100	94,1	0,5
								100,0

Source : Projet de commerce interprovincial, division de l'analyse structurelle, Statistique Canada.

Tableau II.5 – Répartition des échanges interprovinciaux et transfrontières de produits finis pour 1974 (en pourcentages)

Province	1 au sein de la province	2 à l'intérieur de la région	3 avec le reste du Canada	4 2 + 3	5 exportations	6 total	7 matières premières en % des livraisons totales de la province	8 % de toutes les livraisons de produits finis canadiens
Terre-Neuve	31,6	2,6	14,5	(18,1)	51,2	100	32,8	0,7
Île-du-Prince-Édouard	74,6	20,4	4,6	(25,0)	0,4	100	10,9	0,0
Nouvelle-Écosse	48,5	14,8	21,6	(36,4)	15,2	100	49,7	1,9
Nouveau-Brunswick	52,8	16,9	18,0	(34,9)	12,3	100	26,7	1,0
Québec	52,9	—	34,8	—	12,3	100	55,3	27,4
Ontario	47,7	—	26,0	—	26,3	100	62,5	55,7
Manitoba	51,0	18,9	16,0	(34,9)	14,2	100	34,5	2,4
Saskatchewan	73,6	19,3	4,4	(23,7)	2,8	100	15,3	1,4
Alberta	64,3	17,0	6,0	(23,0)	12,7	100	31,0	4,9
Colombie-Britannique	76,6	10,0	4,2	(14,2)	9,3	100	24,7	4,8
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	100,2	—	—	—	—	100	5,9	0,0
								100,00

Source : Projet de commerce interprovincial, division de l'analyse structurelle, Statistique Canada.

l'Ontario et du Québec, celles des autres provinces, particulièrement dans l'Ouest canadien, écoulent leur production *au sein même* de la province où elles sont établies, alors que les industries de matières premières les expédient *à l'étranger*.

Cette répartition est mise en relief par l'examen de la balance commerciale des provinces pour lesquelles on peut établir des statistiques des livraisons. La figure II.3 présente une ventilation de ces données selon les diverses branches industrielles. Il apparaît clairement que la balance commerciale de l'Ontario avec le reste du Canada est très largement excédentaire, et ce presque entièrement au titre des produits ouvrés. Hormis l'Ontario, seuls le Québec et l'Alberta disposent d'un excédent commercial notable de leurs échanges avec le reste du Canada, mais pour des raisons opposées: l'Alberta, grâce aux livraisons de ressources naturelles (principalement des hydrocarbures) au reste du Canada, et le Québec grâce aux livraisons de produits ouvrés aux autres provinces. On note cependant que, si la balance commerciale des provinces productrices de ressources naturelles est déficitaire sur le plan de leurs échanges avec le Canada, ce n'est pas le cas en matière d'exportations. La balance commerciale étrangère de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de Terre-Neuve est excédentaire par suite de l'exportation de leurs ressources naturelles, alors que celle des autres provinces, y compris l'Ontario et le Québec, est déficitaire.

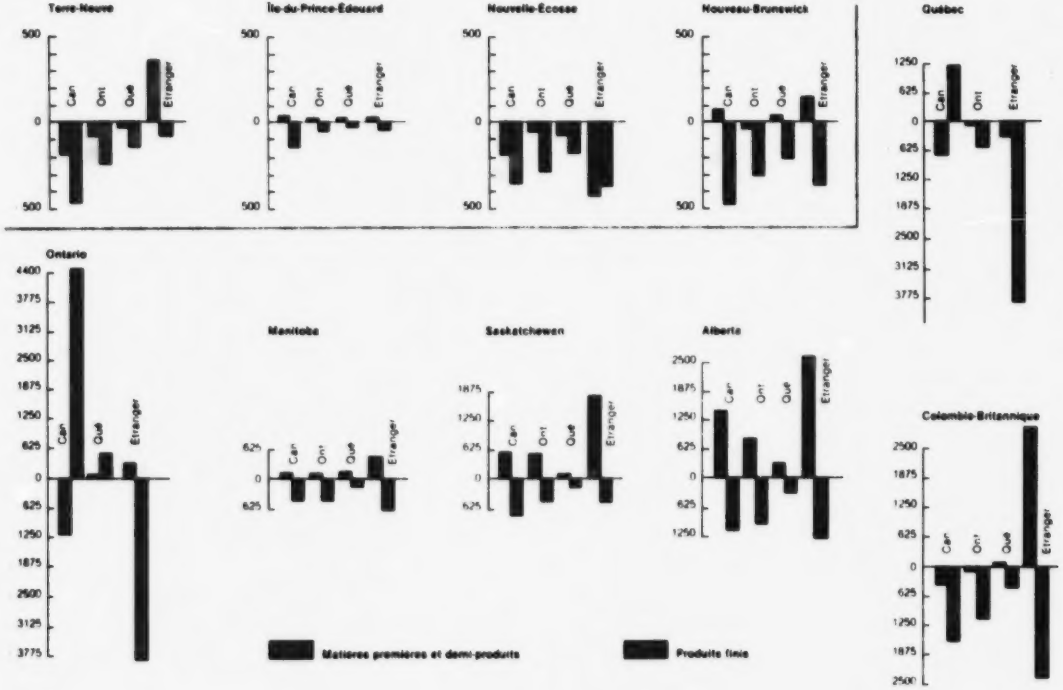
Bien entendu, ces chiffres ne représentent pas la totalité des échanges commerciaux. Comme nous l'avons déjà mentionné, ils ne tiennent pas compte des services (qui peuvent procurer des rentrées substantielles) et de la redistribution du revenu par le canal de la fiscalité et de l'aide au développement régional. En outre, ils pourraient exagérer le déficit de l'Ontario et du Québec au titre des produits ouvrés, et peut-être sous-estimer celui des provinces exploitant leurs ressources, car le dédouanement de nombreux produits ouvrés destinés à d'autres régions du Canada est fait en Ontario ou au Québec.

Bien que les statistiques semblent indiquer que les provinces tirent des avantages très inégaux des échanges au sein du Canada, le tableau d'ensemble est sans doute beaucoup moins sombre. Mais il est important de noter la forte spécialisation régionale que les statistiques révèlent, et les différences d'intérêts économiques qui en résultent.

Les réactions sur le plan politique

La forte spécialisation économique qui s'est ainsi manifestée au Canada a renforcé les traditionnels rapports d'inégalité marquée entre le cœur industriel et son arrière-pays fournisseur de matières premières[17]. Il n'en résulte pas *nécessairement* que de tels rapports

Figure II.3 – Balance commerciale des diverses provinces au titre des matières premières et des produits ouvrés, pour 1974 (en M$)



Source : Projet de commerce interprovincial, division de l'analyse structurelle, Statistique Canada

abaisseront le niveau de vie des habitants de celui-ci mais, jusqu'à récemment, on a observé que c'est ce qui s'est généralement produit. Par contre, au cours des périodes où le marché se trouvait fortement demandeur de certaines ressources ou produits de première nécessité, certaines économies régionales étaient plus actives que le cœur industriel du pays, et procuraient souvent à leurs habitants un revenu supérieur. Cependant, le cycle du marasme et de la prospérité, et l'incertitude générale au sujet de l'emploi et du revenu individuel au cours des années successives ont généralement débouché sur une croissance économique instable.

Il est important que la contestation politique surgie dans les diverses régions du Canada depuis la Confédération n'était pas due seulement à un niveau de vie inférieur. Elle a aussi résulté des aléas de l'exploitation des ressources et de ce qui est apparu comme un régime politique et économique discriminatoire; cette opinion a été largement concrétisée par les mouvements de protestation de l'Ouest canadien au cours des années 1920[18].

Vers 1930, l'échec du Parti progressiste sur le plan fédéral a ramené la contestation au niveau provincial, accordant le pouvoir au Parti du Crédit social en Alberta, et à la *Cooperative Commonwealth Federation* en Saskatchewan. Ces partis voulaient changer à l'origine le mode de gestion économique du Canada. Cependant, comme aucun des deux ne fit de progrès sur le plan fédéral, ils accordèrent toute leur attention aux problèmes de la province dont ils formaient le gouvernement. Ils s'efforcèrent d'induire des changements dans la gestion de l'économie, soit en attaquant les pouvoirs financiers du gouvernement fédéral par la mise en place d'un système monétaire provincial (politique du Crédit social)[19], soit en s'efforçant d'utiliser les sociétés provinciales de la Couronne pour diversifier l'infrastructure industrielle (politique de la CCF)[20].

La plupart des propositions de changement émises dans l'Ouest canadien au cours de cette période portaient sur les restrictions discriminatoires au développement économique diversifié de cette région, implicites dans la politique du gouvernement fédéral (telle la protection douanière des industries de fabrication du cœur industriel du Canada) et le fonctionnement des réseaux de transports et du système bancaire. Ces discriminations ont toujours servi de thèmes à la contestation ouest-canadienne, et on les détecte actuellement dans les communiqués publiés lors de la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest sur les problèmes économiques du pays[21].

Cette contestation s'est produite aussi à l'extérieur de l'Ouest canadien. L'opposition des provinces atlantiques au mécanisme économique en place déboucha, au cours du XIX[e] siècle, sur une série de résolutions adoptées par les assemblées législatives provinciales[22]. Au début du XX[e] siècle, elle suscita le développement d'un mouve-

ment pour les droits des provinces atlantiques, dont les préoccupations étaient très semblables à celles du mouvement de l'Ouest canadien[23].

L'essor des provinces

Les récriminations traditionnelles des provinces à l'égard du mode de gestion de l'économie du pays ont été relativement assourdies après la Seconde Guerre mondiale. La prédominance du gouvernement fédéral au cours de l'expansion économique des années 1950 montre que les tensions interrégionales pourraient décroître, conduisant ainsi à une meilleure intégration sur le plan national. Cependant, dans les quelques années suivant 1960, l'économie canadienne subit un certain nombre de changements qui risquent de modifier cette orientation. En premier lieu, les questions qui avaient marqué les années 1940 et 1950: défense nationale, rétablissement d'une économie de paix, contribution canadienne à la reconstruction internationale d'après-guerre, ne semblent plus aussi importantes. En conséquence, la prédominance accordée par le gouvernement fédéral à ces problèmes déclina quelque peu sur le plan politique. Au cours des années 1960, on apporta une attention accrue aux questions d'équité sociale et de mise en place d'une infrastructure permettant de soutenir l'expansion économique d'après-guerre, telles la mise en place de l'assurance-maladie et l'expansion des services sociaux et pédagogiques. Cet accent donné aux problèmes de redistribution du revenu mit en relief une prise de conscience croissante de l'inégalité économique interrégionale[24]. Au cours des années 1960, le rôle du gouvernement fédéral sur le plan du développement régional s'était accru notablement, et les préoccupations causées par les inégalités interrégionales déplacèrent le centre d'intérêt politique des problèmes vers les questions d'équilibre régional.

Sur un plan plus concret, l'expansion des programmes de bien-être social, de santé publique et de formation intellectuelle, et la nécessité d'adapter l'infrastructure sociale au développement économique d'après-guerre entraînèrent un accroissement remarquable de l'envergure et des fonctions des administrations provinciales. En 1950, les dépenses des administrations provinciales et municipales constituaient 45 pour cent de toutes les dépenses de l'État, soit environ 4 433 M$. En 1978, ce montant avait atteint 56 516 M$, soit treize fois plus, et constituait environ 60 pour cent de toutes les dépenses des administrations canadiennes[25]. Cette croissance entraîna aussi l'engagement de nombreux spécialistes par le secteur public provincial, et un développement général des capacités d'administration et d'élaboration des politiques à la disposition des gouvernements provinciaux.

Le changement d'attitude du public et l'accroissement des capacités des administrations provinciales se produisirent à un moment crucial pour l'évolution socio-économique des régions canadiennes. Dès le début des années 1970 l'Alberta, et plus tard la Saskatchewan, connaissaient un renouveau économique fondé sur l'extraction des combustibles fossiles et d'autres richesses naturelles. Tout comme la Colombie-Britannique, ces provinces procurèrent à leurs habitants un revenu comparable à celui dont bénéficiaient les Ontariens, et le développement économique y était beaucoup plus rapide qu'en Ontario. Il s'accompagna d'une expansion du secteur commercial et industriel très apparent en Alberta, laquelle gagna les suffrages d'une clientèle politique désireuse de voir le gouvernement encourager une expansion industrielle gérée localement[26].

Le début des années 1970 constitua pour les Québécois une période de prise de conscience croissante de leur identité. Les mécanismes de développement économique provincial avaient été mis en place à l'époque de la Révolution tranquille (Hydro-Québec, Caisse de dépôts, Sidbec, etc.) pour répondre aux aspirations des Québécois qui voulaient avoir la haute main sur le développement économique et multiplier les possibilités d'emplois pour les Francophones[27]. Deux autres tendances étayèrent ces efforts au cours des années 1970: la première était la préoccupation constante au sujet des effets des modifications structurelles de l'économie provinciale, lesquels se manifestaient sous la forme d'un écart entre le niveau de vie des Québécois et celui des Ontariens, largement illustré par un taux de chômage beaucoup plus élevé[28]; la seconde était le développement d'une élite québécoise des affaires, tout comme cela s'était produit en Alberta. Cette élite estimait que le gouvernement provincial était le gardien naturel de ses intérêts.

La prise de conscience croissante des perpectives économiques très différentes des diverses régions, et l'élargissement des capacités provinciales d'administration d'une politique économique complexe ont attiré l'attention sur la contribution des gouvernements provinciaux à la satisfaction d'aspirations régionales plus étendues. Ce phénomème apparut plus crûment au cours des années 1970, car la régionalisation des partis fédéraux écarta au moins une grande région du gouvernement du pays. L'Ouest canadien, en particulier, n'a pas obtenu de représentation notable au Parlement fédéral pendant la plus grande partie de cette décennie, en raison du faible nombre de libéraux élus. De plus, le gouvernement progressiste-conservateur en place pendant une courte période en 1979-1980 a été incapable de faire élire d'autres députés au Québec[29].

En raison de ces importants changements socio-économiques au cours des années 1970, il n'est guère surprenant que les administrations provinciales aient assumé un rôle tant d'élaboration de la politique économique que de la politique sociale. Comme le montre le

chapitre suivant, de nombreux aspects créatifs et innovateurs de la politique industrielle du pays s'observent, non au plan national, mais bien dans le cadre provincial.

Deuxième partie

L'essor des stratégies industrielles provinciales

III. Les politiques industrielles périphériques et l'atout des ressources

Les provinces périphériques, et surtout celles de l'Ouest canadien, ont poussé à l'extrême le concept d'élaboration d'un potentiel industriel provincial. Il résulte peut-être d'une certaine désaffection du passé et des divergences contemporaines d'intérêts économiques existant entre le cœur industriel du pays et sa périphérie riche en ressources. Mais dans quelle mesure s'est-on efforcé de mettre sur pied des économies provinciales plus autonomes ou, comme on l'a quelquefois dit, de «bâtir les provinces»? Comment les diverses stratégies choisies par celles-ci diffèrent-elles? Comme nous le montrerons dans la présente Étude, la forme de ces tentatives, et même leurs objectifs, sont, en fait, quelque peu différents Toutefois, ces stratégies ont un thème: l'exploitation efficace des ressources est la clef de la prospérité.

L'Ouest canadien

La Colombie-Britannique

N'importe quelle analyse de la stratégie de développement de la Colombie-Britannique doit, avant tout, tenir compte de son cadre géographique et de la structure particulière de son économie. Les données présentées dans les tableaux antérieurs (voir les tableaux II.2 à II.5) indiquent clairement que l'économie de la C.-B. dépend largement de l'exploitation des ressources naturelles, en particulier des

produits forestiers et des minéraux industriels. Par conséquent, avant les années 1970, la plupart des efforts du gouvernement provincial visaient à aider les industries correspondantes plutôt qu'à diversifier le secteur de fabrication. Cette province a un relief accidenté et dépend largement des marchés d'exportation d'outre-mer; il a donc fallu axer la politique industrielle sur le développement d'une infrastructure économique, en particulier des réseaux de transports. Par habitant, la Colombie-Britannique a toujours dépensé plus que la plupart des provinces pour la mise en place de ses moyens de transport, surtout au cours des années 1950, décennie où la province a remanié complètement son réseau routier[1]. Après 1960, l'Administration provinciale s'intéressa également aux autres moyens de transport lorsqu'elle prit en charge un réseau ferré de transport de matières premières et un réseau côtier étendu de traversiers. Il n'est donc pas surprenant que les dépenses du gouvernement provincial pour le soutien du commerce et de l'industrie aient été traditionnellement les moins élevées par habitant parmi toutes les provinces, alors que ses dépenses en matière d'encouragement à l'exploitation des ressources soit parmi les plus élevées[2].

Bien que la province n'ait rendu publique aucune stratégie industrielle, on peut trouver, dans une publication de 1978 du gouvernement de la Colombie-Britannique, certaines indications sur son attitude. Intitulé «*An Industrial Strategy for Canada*»[3], ce document souligne que le gouvernement a choisi une stratégie de libre échange, la mise en place d'un marché national dynamique favorisant le libre déplacement des biens et des gens, des interventions gouvernementales minimales, la mobilité interrégionale des travailleurs et un allègement des programmes de développement régional. Un tel éventail de politiques serait bien sûr avantageux pour une province qui, en tant que productrice importante de matières premières, doit les exporter en grande quantité et préfère importer des produits ouvrés peu dispendieux. En tant que région à forte croissance, la C.-B. préférerait également un programme d'aide régionale encourageant les gens et les entreprises à s'installer dans des agglomérations en expansion plutôt que de fournir une aide financière au développement industriel des régions en déclin économique.

Le gouvernement de la C.-B. a fortement encouragé l'élaboration d'une politique commerciale plus libérale pour le pays. Il a créé, par exemple, une Direction des relations économiques internationales au sein de son ministère de l'Industrie et du Développement de la petite entreprise. Cette démarche lui a fourni l'organe analytique qui lui a permis de participer aux consultations fédérales-provinciales au sujet des négociations du GATT, et de présenter des revendications au Tribunal anti-dumping fédéral. De plus, il a contribué aux délibérations de la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest en 1978, lesquels s'efforçaient de présenter un

«front commun de l'Ouest» au cours des négociations commerciales; il a également participé récemment à l'étude des autres aspects d'une politique commerciale fédérale, par exemple l'attribution de contingents qui protège les industries de l'Est du Canada aux dépens des consommateurs de l'Ouest[4].

Un remaniement a été récemment apporté aux priorités de la politique industrielle et aux principes de mise en valeur des ressources de la province. En raison de préoccupations plus vives au sujet de l'exploitation rationnelle des ressources renouvelables, en particulier des forêts et des pêcheries, les autorités accordent une attention particulière à l'aménagement des ressources et surtout à la collaboration avec l'Administration fédérale à propos de questions comme le reboisement. Bien que l'encouragement des grands projets d'exploitation des ressources demeure le thème principal des plans officiels de mise en valeur, on s'occupe également de diversification des activités en vue de remédier aux cycles de prospérité et de marasme qui affectent les économies fondées sur l'exploitation des ressources naturelles[5].

Cette politique de diversification a trois lignes de force: la première est un effort de diversification des activités à l'extérieur des Basses-Terres (*Lower Mainland*), afin de stabiliser l'emploi et de maintenir l'activité économique générale des régions de la province dispensatrices de ressources primaires. Cette action a pris la forme d'une infrastructure industrielle locale, de prêts et de subventions aux entreprises; ce soutien a été fourni, en partie, par le biais d'un Accord d'aide au développement industriel au montant de 110 M$ fourni moitié-moitié par le Trésor fédéral et celui de la C.-B. Le gouvernement a également instauré une politique d'achat de biens et de services locaux par les grands projets d'aménagement des ressources. La deuxième a été la mise sur pied d'un programme d'élargissement des débouchés à l'étranger. Une fois de plus, l'objectif ici n'est pas seulement d'accroître l'activité économique, mais aussi d'amortir les fluctuations cycliques exagérées des marchés de matières premières en diversifiant leur répartition géographique. En troisième lieu, le gouvernement s'efforce de diversifier la production de la province en encourageant la transformation plus poussée des ressources naturelles et l'expansion du secteur de fabrication.

Dans ce dernier cas, le gouvernement provincial met surtout l'accent sur les industries de pointe. La création d'un ministère[6] chargé d'aider au développement des branches industrielles de pointe et celle d'un Conseil des sciences, et le financement d'une Fondation de création de périmètres de recherches (*Discovery Parks Foundation*) a donné à cette action une place prépondérante. La Fondation créera des périmètres de recherches dans quatre établissements d'enseignement supérieur pour y loger des industries de pointe. En plus d'aider la recherche industrielle par le biais d'un con-

seil de recherches provincial, le gouvernement, par le truchement de son Secrétariat des sciences, de la recherche et du développement, dispense des bourses de recherches en génie et en technologie, de même que des bourses post-doctorales de perfectionnement industriel afin d'accroître les effectifs scientifiques en milieu industriel.

Bien que ces actions constituent des initiatives politiques importantes, elles ne nécessitent que des ressources minimales: la Fondation des périmètres de recherches dispose d'un budget d'environ 3 M$, et le Secrétariat des sciences, de la recherche et du développement de la Colombie-Britannique n'a distribué que 1,25 M$ en subventions de recherches en 1979. Ce soutien montre quand même une sensibilisation accrue quant à l'importance d'injecter des fonds de recherches et de R-D en général dans des projets appropriés de développement industriel. Dans ce but, la plupart des priorités de recherches établies par le nouveau Conseil des sciences de la Colombie-Britannique mettent l'accent sur l'expansion des capacités de recherches fondées sur l'utilisation des ressources locales: forêts et produits forestiers, génie océanique, exploitation minière et techniques de télédétection[7].

Il faut noter que la politique industrielle de la Colombie-Britannique se fonde sur une large perception des besoins particuliers d'une économie d'exploitation des ressources. Elle préconise l'ouverture de nombreux débouchés aux produits exportés par les firmes canadiennes exploitant les ressources naturelles, et elle encourage les autorités à limiter leurs interventions dans l'économie à la mise en place de l'infrastructure industrielle nécessaire à un secteur d'exploitation des ressources en croissance rapide. C'est peut-être le Premier ministre Bennett qui a le mieux mis en lumière ces caractéristiques lors de son allocution d'ouverture à la conférence des Premiers ministres sur l'économie, en février 1978:

> Après avoir entendu parler les autres Premiers ministres, il me semble que notre pays ne constitue pas une seule économie nationale, comme la Colombie-Britannique l'a soutenu depuis quelque temps. Notre pays avec ses régions distinctes, est doté d'économies particulières qui nécessitent l'attention et la coopération des autorités publiques pour satisfaire leurs propres besoins et leurs aspirations[8].

L'Alberta

C'est l'Alberta qui a poussé le plus loin l'élaboration d'une stratégie industrielle, parmi les provinces de l'Ouest canadien. Il est paradoxal que les autorités provinciales n'aient jamais publié de document décrivant à grandes lignes leur stratégie, hormis peut-être plu-

sieurs déclarations détaillées du Premier ministre concernant la politique industrielle.

Les pressions pour l'élaboration d'une telle politique ont une double origine: premièrement, le public est largement sensibilisé à l'épuisement des ressources pétrolières de la province à moyen terme et à la nécessité de remplacer leur extraction par d'autres activités. Comme les deux tiers des industries albertaines œuvrent dans les secteurs des hydrocarbures et des produits miniers, il n'est pas surprenant que le gouvernement adopte la même attitude. Le Premier ministre Peter Lougheed, lors d'une grande allocution prononcée en 1974 au sujet de la stratégie industrielle de l'Alberta, a fait connaître comme suit son opinion personnelle:

> «Depuis que je suis entré en politique, il y a neuf ans, ma conviction s'est faite que l'économie de l'Alberta est trop *vulnérable*, et qu'elle dépend trop largement, pour sa prospérité future, de l'exportation de ressources en voie d'épuisement, et particulièrement des hydrocarbures. Je suis bien étonné de l'opinion à courte vue de certains Albertains, lesquels estiment que nous pouvons asseoir une prospérité permanente sur la vente de ressources en cours d'épuisement[9].

Une seconde grande force animant la politique industrielle de l'Alberta est l'apparition d'une industrie locale, qui a tiré parti du développement pétrolier des années 1950 et 1960 pour mettre sur pied de grandes sociétés à base provinciale, telles que *Nova Corporation* (précédémment *Alberta Gas Trunk Lines*), ATCO, *Loram* et *Dome Petroleum*. Comme Richards and Pratt l'ont indiqué, ce sont ces firmes, associées à une classe moyenne de spécialistes au service des entreprises d'exploitation des hydrocarbures, qui ont accordé leur soutien à une stratégie de diversification des industries locales[10].

Selon le Premier ministre de l'Alberta, les mesures prises par l'Administration provinciale en faveur de la diversification de l'industrie sont axées dans trois directions:

> «La première est la haute main des Albertains sur leur propre futur et une réduction de leur dépendance à l'égard des paliers d'Administration, des organismes collectifs et des sociétés industrielles dirigés de l'extérieur de la province, afin de maintenir leur qualité de la vie. En second lieu, il faut que ce soit le secteur privé qui agisse et que le secteur public n'intervienne que si celui-ci ne se trouve pas en situation de changer d'orientation ou n'y est pas préparé, et seulement dans des circonstances exceptionnelles et bien délimitées. En troisième lieu, le renforcement de l'esprit de libre entreprise des Albertains donnera la priorité aux entreprises appartenant à des gens de la province. Notre mot d'ordre est d'accroître le plus possible la proportion de nos concitoyens qui ont le pouvoir d'orienter leur propre destinée économique. (Ce n'est pas dire que nous n'avons pas conscience

de la contribution des grandes entreprises nationales, car nous la respectons; mais nous accordons la priorité aux petites entreprises et à celles qui sont en mains albertaines)[11].

L'effort de diversification a débouché sur le développement de plusieurs branches industrielles, y compris la transformation des denrées alimentaires; une valorisation poussée des ressources naturelles et particulièrement des produits pétroliers; le tourisme, qui rapporte maintenant plus d'un milliard de dollars à l'économie provinciale; le développement d'un secteur bancaire (au sujet duquel le Fonds du patrimoine albertain est chargé d'une responsabilité spéciale); la poursuite du rôle de l'Alberta en tant qu'entrepôt pour les territoires septentrionaux et, finalement, le lancement d'une industrie de pointe. En prenant ces mesures, le gouvernement fait un effort particulier en faveur du développement des petites entreprises, afin d'empêcher une concentration de l'expansion industrielle à Calgary et à Edmonton[12].

Comme on pouvait s'y attendre dans une province en expansion rapide, le financement direct de la diversification industrielle par le Trésor provincial n'a eu qu'une ampleur modeste. En 1981-1982, le ministère albertain du Développement économique y a consacré 20,9 M$, y compris les salaires et traitements du personnel du Ministère[13]. De plus, en 1982, l'*Alberta Opportunity Company* a autorisé le prêt de quelque 41 M$ aux petites entreprises[14]. C'est que l'Administration provinciale n'a mis sur pied aucun programme de subvention directe au développement de l'industrie, à part celui qui est mis en œuvre dans le cadre d'un Accord fédéral-provincial visant à l'implantation d'usines de transformation des produits alimentaires[15]. Cependant, l'Administration provinciale accorde des subventions directes au développement technique (voir ci-dessous).

C'est toute une série de moyens d'action inhabituels combinant des capitaux privés et publics qui constituent le fer de lance véritable de la politique industrielle de l'Alberta. Elle associe les efforts des firmes subventionnées par les autorités provinciales et des entreprises mixtes (province - secteur privé) à l'utilisation judicieuse des pressions de l'Administration et du droit de propriété provincial.

Le premier de ces véhicules a été constitué par l'*Alberta Gas Trunk Lines*, créé par une loi provinciale spéciale en 1954. Celle-ci visait à donner aux autorités provinciales la haute main sur les entreprises locales de transport par gazoduc et les moyens de ralentir l'épuisement des réserves de gaz naturel. Bien que *Nova Corporation* (qui a succédé à l'AGTL) soit une société commerciale, son capital social a été réparti de façon à ce que la mainmise effective soit toujours exercée collectivement par les sociétés exploitant le gaz naturel, les distributeurs, les exportateurs et le public. On considère que certains administrateurs de cette société sont des «représentants des pouvoirs publics».

La société Nova, qui à l'origine avait le monopole du transport du gaz en Alberta, a ultérieurement diversifié ses activités concernant les hydrocarbures, souvent par le canal d'entreprises en coparticipation avec des firmes albertaines. Elle est active maintenant dans le domaine de la pétrolochimie, des gazoducs et oléoducs, de la fabrication d'acier pour ses conduites et l'équipement auxiliaire, et de l'extraction du pétrole et du gaz (par exemple par le truchement de *Husky Oil*). Elle participe également, par le canal de *Foothills Pipelines (Yukon) Ltd.*, à la mise en place du gazoduc de l'Alaska.

Nova Corporation a constitué un mécanisme crucial pour accroître la mainmise locale sur les ressources et pour encourager les activités de l'industrie de matières premières. L'ampleur de ses activités (ses recettes pour 1980 ont atteint 2,1 G$ et ses actifs valent 3,6 G$)[16] et sa croissance rapide lui ont conféré une grande influence, qu'elle a généralement utilisé en faveur des intérêts de la province. Comme le Rapport annuel de 1978 de cette société l'admettait franchement: «Notre société conserve toujours à l'esprit l'importance des intentions du gouvernement provincial lors de sa création»[17]. Cependant, ce qui est le plus révélateur, c'est la description des raisons de son expansion remarquable:

> Quand cette expansion a été prise en considération dans les années 1970, bien peu de firmes canadiennes disposaient des atouts suivants: un choix indépendant des domaines d'investissement, un potentiel de gestion et des capacités techniques; et le pouvoir de prêter de 5 à 20 M$ de capital-risque pour mener à bien des projets d'ampleur suffisante pour atteindre la compétitivité sur le plan national ou international. Les quelques entreprises existant au Canada ont presque toutes installé leur siège social à Toronto ou à Montréal, et envisagent les priorités naturelles de ces régions. Nous avons pensé qu'il serait bon, tant pour l'Alberta que pour le Canada, de créer de tels organismes dans l'Ouest, et il se trouvait que l'*Alberta Gas Trunk Line Company* pouvait être l'un d'entre eux [18].

Le gouvernement provincial a payé l'AGTL de retour en maintenant le monopole de distribution du gaz dont elle bénéficiait, et en assurant que ses filiales pétrolochimiques seraient approvisionnées en produits de base à des prix intéressants.

Plus récemment, les autorités provinciales ont créé l'*Alberta Energy Company*, dont 50 pour cent du capital social se trouvent entre leurs mains et 50 pour cent entre celles d'investisseurs privés. Cette entreprise représente les intérêts de l'Alberta dans le projet *Syncrude*, dans l'exploitation d'un grand champ pétrolifère et gazifère à Suffield, dans une firme de construction électronique et dans une entreprise de sciages. Elle a participé à la réalisation de projets pétrolochimiques et sidérurgiques de concert avec *Nova Corporation*, et à des entreprises en coparticipation avec d'autres firmes des bran-

ches du charbon, de la production d'électricité et de l'installation de pipelines. Bien que son envergure soit inférieure à celle de *Nova Corporation*, l'*Alberta Energy Company* dispose de plus de 700 M$ en actifs, et ses recettes ont atteint environ 232 M$ en 1980[19]. Dans le but d'atteindre les objectifs délimités dans son Rapport annuel de 1977, cette société constitue un véhicule pour la participation canadienne à la mise en exploitation des ressources albertaines (en 1977, 96 pour cent des actionnaires d'AEC étaient des Albertains). Elle contribue aussi à la diversification des industries de matières premières grâce à ses investissements dans le secteur pétrolochimique, la branche de l'équipement de commande électronique et celles de la fabrication des aciers pour conduites d'hydrocarbures.

Il se peut que l'*Alberta Heritage Savings Trust Fund* (Fonds du patrimoine de l'Alberta) constitue l'instrument le plus remarquable à la disposition du gouvernement albertain. Ce Fonds accumule environ 30 pour cent des droits tréfonciers payés par les exploitants d'hydrocarbures. Disposant d'actifs atteignant 8,6 G$ en 1981, le Fonds du patrimoine est un élément important du potentiel d'investissement du Canada[20]. Mais certains observateurs signalent qu'aux alentours de 1985, les actifs du Fonds dépasseront 30 G$ ce qui, dans le cadre de l'Alberta tout au moins, constituerait une masse de manœuvre énorme pour les investissements[21]. Jusqu'à présent, le gouvernement albertain ne s'est pas largement servi de ce Fonds pour financer la diversification de l'industrie de la province. Le Trésorier a déclaré qu'un tel objectif apparait secondaire quand on le compare au maintien d'un potentiel d'investissement pour les générations futures de la province[22]. La plus grande partie des ressources à la disposition du Fonds (soit environ 53 %) a été investie par le canal de la Division des investissements de l'Alberta, pour la réalisation de projets qui procurent des rentrées au Fonds et pour renforcer ou diversifier l'industrie de la province. Jusqu'à ce jour, les investissements ont inclus des obligations des sociétés de la Couronne s'occupant de logement, de télécommunications et de financement de l'industrie, de même qu'une participation à la réalisation du projet *Syncrude* et au capital social de l'AEC[23]. C'est par ces trois derniers investissements que le Fonds s'est le plus efforcé de diversifier l'industrie.

Le gouvernement de l'Alberta est fortement préoccupé par l'orientation future de ce genre d'investissement, car les possibilités de diversification industrielle pouvant procurer des rentrées au Fonds semblent plutôt limitées[24]. Actuellement, il semble que le Fonds ne soit guère décidé à financer la réalisation de projets de diversification industrielle. En effet, la récente décision de réduire de 30 à 15 pour cent les droits tréfonciers versés au Fonds, en vue de financer un programme d'encouragement de l'industrie des hydrocarbures, et d'utiliser les intérêts des investissements du Fonds pour financer un programme de prêts hypothécaires indique qu'actuelle-

ment, tout au moins, le Fonds a des objectifs primant la diversification de l'industrie. Et les possibilités de tels investissements pourraient augmenter à mesure que le Fonds prendra de l'envergure, et que l'industrie de matières premières de la province se développera. On remarque qu'à la suite des critiques soulignant l'excessive circonspection des dirigeants du Fonds, la loi créant l'*Alberta Heritage Savings Trust Fund* a été modifiée en 1980 afin de lui permettre de faire des investissements assurant des rentrées de niveau commercial. Pour lui procurer des occasions d'investissement profitable, le gouvernement a annoncé, dans son budget de 1983, la création d'une société de capital-risque appartenant à la Couronne: *Ven Cap Equities Alberta Ltd.* qui recevra une injection initiale de 200 M$ du Fonds du patrimoine.

Enfin, il faut accorder une attention particulière à deux aspects de la politique provinciale de développement industriel: le premier concerne le progrès technologique en Alberta même, et le second porte sur l'utilisation des dispositions administratives en vue d'influencer la répartition des usines. Au cours des cinq dernières années, les autorités albertaines ont été particulièrement attentives aux possibilités de développement d'industries de pointe à partir des projets d'extraction des ressources naturelles. Dès le début des années 1970, le gouvernement créa l'Office des recherches techniques sur l'exploitation des sables bitumineux albertains (AOSTRA) et le chargea de mettre au point des techniques d'extraction sur place des hydrocarbures contenus dans les sables bitumineux. Outre l'ampleur des fonds qu'il consacre à une telle recherche (100 M$ de 1976 à 1980) l'AOSTRA conserve un droit de propriété sur les résultats. Il exige également qu'on emploie, chaque fois qu'il est possible, des experts de l'Alberta ou des autres provinces pour la réalisation des programmes de recherches pertinents qu'il finance, et que les entreprises albertaines ou celles des autres provinces aient priorité pour l'acquisition des licences découlant de toute technologie commerciale mise au point[25].

Cependant, c'est le gouvernement qui a pris l'initiative la plus exhaustive jusqu'ici de développement des techniques, grâce à l'approbation d'une stratégie quinquennale de R-D par le Conseil des recherches de l'Alberta[26]. Cette stratégie vise à mobiliser les ressources technologiques des secteurs public et privé dans des domaines cruciaux pour l'économie. Il s'agit d'axer tous les efforts de recherche sur les ressources énergétiques, et particulièrement le pétrole visqueux et le charbon, d'accorder une large assistance technique à l'industrie, spécialement aux petites entreprises, et de mettre sur pied un potentiel de technologies nouvelles intéressant particulièrement l'Alberta. Citons l'utilisation de méthodes biotechnologiques pour créer des plantes cultivées à courte saison de croissance pour les agriculteurs albertains, et l'exploitation du potentiel technique exis-

tant dans la province (par exemple, en matière de télécommunications).

Le gouvernement a aussi pris, récemment, un certain nombre de mesures pour étayer sa capacité de traiter les questions scientifiques et techniques. Il a institué un Comité du Cabinet pour la recherche et la politique scientifique (comprenant les titulaires des ministères s'intéressant aux sciences et aux techniques, et le président du Conseil des recherches de l'Alberta), qui l'aidera à orienter les débats du Cabinet dans les matières ayant des aspects scientifiques ou techniques. De plus, il a créé un Comité consultatif de la recherche et des sciences, formé de fonctionnaires, qui fournira des avis détaillés sur les questions dont il sera saisi. Ce Comité disposera d'un petit secrétariat des sciences et de la technologie qui lui donnera un soutien administratif et technique.

Une autre caractéristique de la politique de diversification industrielle de l'Alberta découle des pressions que l'Administration exerce sur les entreprises désireuses d'exploiter les ressources naturelles de la province[27]. Le ministère du Développement économique analyse d'avance les plans d'exploitation d'une ressource présentés par l'entreprise intéressée, afin de s'assurer que les cabinets locaux d'ingénierie et de consultation et d'autres services albertains sont utilisés et en retirent un avantage maximal. Dès qu'elle entreprend la réalisation de son projet, la firme intéressée doit solliciter un permis de développement industriel permettant à l'Administration d'analyser ses contrats de sous-traitance. De plus, l'entreprise doit généralement réaliser des études détaillées de conception et d'ingénierie dans la province et y installer un bureau d'approvisionnement pour le projet envisagé. Ces dispositions permettent aux entreprises locales d'obtenir en sous-traitance une partie des travaux des grands projets réalisés par des sociétés en mains étrangères.

En résumé, les autorités albertaines mettent en œuvre une politique industrielle visant à accroître la participation des industries locales à l'exploitation des ressources naturelles, particulièrement dans les branches de la transformation des ressources et des services. Sur le plan de la politique industrielle, il semble que bien peu de ces activités accroîtraient les difficultés des autorités des autres provinces en matière de politique industrielle et répéteraient inutilement leurs efforts. En effet, c'est que la diversification de l'industrie recherchée par l'Administration albertaine concerne des branches très spécialisées, et fort peu développées dans d'autres régions du Canada. Cependant, une branche favorisée par les efforts de diversification des autorités albertaines, celle de la pétrolochimie, pourrait causer des difficultés sérieuses à l'Ontario, dont l'industrie pétrolochimique, fort importante, dépend d'un approvisionnement en hydrocarbures albertains.

Ces préoccupations causées par l'effort de diversification de l'industrie albertaine devraient être tempérées par l'efficacité toute relative des politiques de la province. Malgré les efforts accomplis, bien des observateurs ont noté la faible diversification de l'économie provinciale effectivement réalisée. D'autres soulignent qu'au cours de 1970, la part des activités de fabrication dans l'économie provinciale a décru d'un cinquième jusqu'à un dixième seulement, en raison surtout du développement rapide du secteur des hydrocarbures. Ainsi, en dépit de la croissance absolue de la valeur des produits fabriqués dans la province, ceux-ci ne constituent-ils qu'une faible partie de la production provinciale par habitant (voir le tableau II.2) quand on compare leur proportion à celle obtenue dans bien d'autres provinces. Il semble même que l'Alberta soit encore plus dépendant de ses ressources en hydrocarbures qu'il y a quelques années.

Les initiatives des autorités albertaines posent un défi aux autres gouvernements provinciaux, non pas au niveau de la politique industrielle, mais plutôt à celui de la politique de la fiscalité et de l'investissement. Le désir des dirigeants de recueillir une plus forte partie des avantages procurés par l'extraction des hydrocarbures et de l'engranger dans le Fonds du patrimoine de l'Alberta pourrait susciter des problèmes, tant pour le mécanisme national de péréquation que pour l'infrastructure industrielle de l'Ontario et du Québec. L'envolée des prix de l'énergie aura des répercussions sur l'industrie de fabrication de ces deux provinces en accroissant le coût de l'énergie qu'elle consomme. En second lieu, alors que le mécanisme actuel de péréquation compense les provinces atlantiques des pertes financières causées par le prix élevé du pétrole, il impose une charge de plus en plus lourde au gouvernement fédéral et à ceux des autres provinces, en particulier l'Ontario, qui doivent le financer. On estime qu'en Ontario la charge de péréquation des coûts du pétrole au cours de l'année 1979-1980 a atteint 345 M$[28].

La Saskatchewan

Tout comme l'Alberta, la Saskatchewan s'est efforcée d'élaborer une stratégie économique. Mais, contrairement à la première province, elle a mis beaucoup moins d'accent sur la diversification de l'industrie, peut-être à la suite des résultats très désappointants d'un programme similaire mis en œuvre après la Seconde Guerre mondiale[29]. C'est traditionnellement l'agriculture qui a dominé l'économie saskatchewanaise et, en 1975, elle a été responsable de plus de la moitié de la production primaire et secondaire, alors que cette proportion n'atteignait que 14 pour cent environ en Alberta[30]. Cependant, plus récemment, l'extraction des richesses naturelles a pris de l'envergure, à cause de l'exploitation des mines de carnallite-

sylvinite (engrais potassiques) et des gisements pétroliers. C'est pourquoi le gouvernement du Nouveau parti démocratique s'est efforcé d'acquérir la haute main sur l'extraction des ressources et d'obtenir de fortes rentrées fiscales des actions en ce domaine. Ces objectifs sont largement atteints grâce à la propriété publique des ressources. Les autorités de la Saskatchewan ont acquis la moitié du potentiel d'extraction de carnallite-sylvinite aux alentours de 1975, et elles s'intéressent fortement à une participation directe dans les entreprises privées d'extraction du pétrole et des minerais (particulièrement celui d'uranium). Les entreprises d'État participent aussi à la transformation des matières premières telles que le sulfate de soude et le bois d'œuvre.

Cependant, les dirigeants de la Saskatchewan ont mis en œuvre une politique de développement industriel relativement dynamique, visant à encourager les industries de fabrication et la transformation des matières premières. En 1976, le ministère saskatchewanais de l'Industrie et du Commerce a publié un énoncé de politique intitulé: *An Industrial Development Strategy for Saskatchewan*, qui établissait ses priorités: développement de l'industrie locale de fabrication et de celle de transformation des richesses naturelles, et encouragement d'une croissance régionale bien équilibrée. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement devait s'appuyer surtout sur les entreprises publiques d'extraction des grandes ressources, sur l'extension des infrastructures, et sur les entreprises en coparticipation de transformation des richesses naturelles. En ce qui concerne le développement d'un secteur secondaire, le gouvernement provincial voulait s'étayer beaucoup plus sur les entreprises privées.

Cependant, en raison du faible nombre d'industries locales d'envergure et du manque d'intérêt des investisseurs étrangers pour le secteur de fabrication de la Saskatchewan, les autorités ont dû axer leurs efforts de développement industriel sur les petites industries locales. Elles ont aussi dû se montrer plus militantes que celles de l'Alberta. C'est pourquoi la *Saskatchewan Economic Development Corporation* (SEDCO), société de développement industriel provinciale, joue un rôle relativement important. En gros, ses activités de prêts sont semblables à celles de son homologue albertaine (l'AOC), bien que l'économie saskatchewanaise ait une taille inférieure de la moitié à celle de sa voisine, ce qui pourrait indiquer une pénurie relative de capitaux privés pour investissement[31].

Hormis SEDCO, les autorités provinciales exploitent une série de programmes d'aide aux petites entreprises, allant des services de consultance et d'encouragement à la subvention des foires commerciales. Elles exploitent également un programme d'aide directe à une vaste expansion de la principale sidérurgie des prairies, IPSCO[32].

Bien qu'en proportion de la population de la Saskatchewan le secteur de fabrication soit peu important (en 1975, seulement 7 pour

cent de la population active de la province œuvrait dans le secteur secondaire, au lieu de 21 pour cent pour le Canada dans son ensemble[33]), il se développe rapidement, en particulier dans certaines branches[34]. Outre la sidérurgie, la Saskatchewan dispose d'un certain nombre de constructeurs spécialisés de machines agricoles et d'un nombre croissant d'entreprises tirant parti d'une gamme de ressources naturelles (pétrole et engrais potassiques) en expansion rapide. Les dirigeants ont aussi accordé beaucoup d'attention au progrès technique. Ils encouragent activement un nombre croissant d'entreprises de pointe, par le canal, soit d'un financement, soit de la création d'un périmètre de recherches dans les terrains de l'Université de la Saskatchewan[35]. Dans le discours du budget de 1983, le gouvernement a annoncé que le Fonds du patrimoine de la Saskatchewan créerait une dotation de 50 M$, rapportant 5 M$ par an environ, en vue de financer la recherche et le développement de technologies nouvelles.

Tout en utilisant l'important Conseil provincial de recherches chargé de diffuser la technologie nouvelle et un Conseil consultatif des sciences, le gouvernement semble désireux d'utiliser le pouvoir d'achat des sociétés de la Couronne provinciale pour encourager la création d'un secteur industriel de pointe dans la province. Par exemple, la compagnie provinciale de téléphone, *Saskatchewan Telecommunications* (SASK TEL), qui assure également la câblodistribution, équipe actuellement ses liaisons intercentraux avec des câbles à fibres optiques. Cette société est l'une des premières compagnies de télécommunications à utiliser largement l'optoélectronique (fibres optiques). Grâce à ce contrat de grande envergure, on a pu décider la société *Northern Telecom* à implanter un laboratoire de mise au point des produits optoélectroniques et une usine de fabrication dans la province[36].

Il semble que la stratégie de développement de la Saskatchewan se trouve maintenant à la croisée des chemins. Il est évident qu'à l'avenir l'exploitation des richesses naturelles, à part l'agriculture, constituera un paramètre important du développement industriel. En raison de la forte participation du gouvernement provincial à de nombreuses entreprises d'exploitation des ressources, on peut se demander quelle forme d'activité économique il faudrait encourager grâce aux rentrées découlant de cette exploitation[37], ou même quel rôle la province devrait jouer à la lumière de l'installation d'un nouveau gouvernement progressiste-conservateur au printemps de 1982.

Ce nouveau gouvernement a fait savoir qu'il s'en remettra plus largement aux initiatives du secteur privé pour la mise en valeur des richesses naturelles de la province, en l'encourageant par une fiscalité plus favorable et par une diminution des activités des sociétés de la Couronne. Le gouvernement mettra aussi fortement l'accent sur

l'exportation des matières premières transformées et des produits ouvrés. Cependant, jusqu'à présent, il n'a publié aucune déclaration détaillée sur sa politique de développement industriel[38].

En résumé, il semble qu'au cours des dix dernières années la politique de développement industriel du gouvernement provincial ait favorisé les industries auxiliaires de l'exploitation des ressources (par exemple, la branche de la construction de matériel agricole et celle des services aux entreprises exploitantes) plutôt que celles de transformation des ressources elles-mêmes. Bien que le gouvernement ait, en général, accordé moins d'attention aux activités de fabrication, il s'est efforcé d'encourager la fabrication spécialisée de pointe dans des domaines tels que les télécommunications et le matériel agricole automatisé. Mais il ne semble pas avoir accordé la priorité à une diversification industrielle plus largement basée.

Le Manitoba

En comparaison de ses voisines de l'Ouest, l'économie manitobaine se développe moins rapidement. On n'y trouve pas de grande action de mise en valeur des ressources, à l'exception des aménagements hydroélectriques et peut-être de l'extraction des engrais potassiques. Mais contrairement à ses voisins, le Manitoba dispose d'une industrie secondaire notable qui, en 1975, a procuré plus de la moitié de la valeur ajoutée dans la province.

Bien que l'on y ait observé une croissance de l'emploi dans le secteur secondaire au cours des années 1970, le pourcentage des emplois dans la fabrication a diminué légèrement, et ce secteur a obtenu des résultats en général peu concluants. Sa contribution au Produit provincial effectif s'est accrue au cours des années 1970, et le taux de croissance de la production réelle et de l'emploi a été légèrement plus élevé que la moyenne nationale. Cependant, sous d'autres aspects, les résultats obtenus par le secteur de fabrication ont été moins qu'impressionnants. Le taux d'investissement a été jusqu'à très récemment bien inférieur à la moyenne nationale et le secteur de fabrication souffre d'un certain nombre de faiblesses structurelles: de nombreuses entreprises sont de faible envergure et dépendent des seuls débouchés locaux, et certaines d'entre elles sont très vulnérables à une forte concurrence étrangère (la branche manitobaine du vêtement en est un exemple notable)[39]. De plus, la croissance d'Edmonton et de Calgary et, à plus faible échelle, de Vancouver est beaucoup plus rapide que celle de Winnipeg; celle-ci se trouve donc peu à peu évincée de son rôle d'entrepôt pour l'Ouest canadien.

Au cours des vingt dernières années, la politique industrielle du Manitoba a visé à remédier aux faiblesses structurelles du secteur de fabrication, bien qu'aucune stratégie industrielle n'eût été choisie explicitement par le gouvernement. Pendant les années 1960, celui-

ci a fait un certain nombre de tentatives pour remédier au déclin de l'industrie, par le truchement d'une série de conférences industrie-gouvernement provincial et de la création d'organismes provinciaux tels que le *Manitoba Design Council*, la *Manitoba Development Corporation* et le *Manitoba Research Council*. De nombreuses industries ont obtenu l'aide de la province au cours des années 1960 et 1970, et celle-ci en a acquis ultérieurement quelques-unes.

Le gouvernement progressiste-conservateur élu en 1977 a déplacé l'accent de la politique industrielle de la réalisation de projets individuels vers le soutien de certaines branches industrielles choisies. L'Administration a mis en œuvre un nouveau programme de soutien de l'industrie (*Enterprise Manitoba*) financé conjointement par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral, afin d'accroître le potentiel technique de l'industrie locale et de fournir une aide industrielle et financière aux petites entreprises*. De plus, ce programme vise accessoirement à décentraliser l'infrastructure industrielle qui se trouve maintenant fortement concentrée dans la région de Winnipeg. Les branches industrielles que le gouvernement a choisies de soutenir particulièrement offrent d'excellentes perspectives de croissance et disposent d'un dynamisme commercial suffisant; ce sont les branches des aliments et boissons, de l'équipement médico-hospitalier, du petit équipement, du matériel de transport, de l'aéronautique et de l'électronique[40].

Il est probable que les perspectives de développement futur de l'industrie manitobaine dépendent de ses capacités à garder son rang de fournisseuse de produits ouvrés au reste de l'Ouest canadien. En 1974, par exemple, cette région a absorbé plus de la moitié des livraisons canadiennes des produits ouvrés du Manitoba. Il est peu probable que sa politique industrielle se heurte à des problèmes issus des stratégies d'industrialisation des autres provinces de l'Ouest canadien. Les produits spécialisés fabriqués par l'industrie sont relativement diversifiés. Par contre, les industries des autres provinces de l'Ouest canadien sont adaptées aux besoins de l'exploitation des ressources locales.

L'Est canadien

Jusqu'à récemment, les provinces de l'Atlantique ne pouvaient guère asseoir le développement de leurs économies sur des ressources naturelles récemment découvertes. Pendant longtemps, ces provinces ont joué le rôle traditionnel d'une région périphérique. Souffrant de marasme économique et de l'émigration d'une partie de leur population vers l'Ouest, elles ont longtemps servi de débouchés pour

* Le lecteur trouvera au chapitre VIII une description plus complète du programme *Enterprise Manitoba*.

les produits ouvrés par le Canada central, alors même que leur propre infrastructure industrielle déclinait et que leurs ressources s'épuisaient. Cependant, au cours des années 1970, la conjoncture dans laquelle les provinces atlantiques se trouvaient commença à s'améliorer. L'imposition d'une réglementation de la pêche dans la zone littorale de 200 milles marins de large, au début des années 1970, redonna vie à l'une des principales industries primaires de la région. À la fin de cette décennie, les découvertes de pétrole et de gaz au large du littoral de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse ouvrirent l'éventail des ressources exploitables. Dans l'ensemble, cependant, les perspectives économiques de la région de l'Atlantique sont fluctuantes, et cette incertitude est reflétée par les politiques de divers gouvernements provinciaux. L'exploitation des ressources naturelles permettrait de faire revivre l'activité économique, mais elle se heurte encore à des difficultés sérieuses. L'émigration de la population s'est arrêtée dans les années 1970[41] et la part de cette région dans le Produit intérieur réel du Canada est restée constante[42], bien que les taux de chômage soient les plus élevés du pays. De plus, il semble que la dépendance à l'égard des sources extérieures de financement soit trop élevée et croisse encore, en dépit de l'amélioration qui s'est produite dans l'économie de la région au cours de ces dernières années[43].

Le Nouveau-Brunswick

Le Nouveau-Brunswick dépend largement de l'exploitation forestière, de la transformation des produits forestiers et de l'extraction des minerais. Mais les autorités provinciales ont changé leur stratégie industrielle au cours de la dernière décennie; entre 1970 et 1975, elles plaçaient fortement l'accent sur la diversification du secteur de fabrication, par le truchement de la *New Brunswick Development Corporation* et de *Multiplex*, une société de la Couronne créée conjointement par les autorités fédérales et provinciales afin d'implanter un complexe industriel intégré dans la région de Saint-Jean. Vers 1975, cette stratégie fut abandonnée, surtout à cause du peu de succès obtenu par ces deux organismes, et d'un certain nombre d'échecs de projets de développement industriel, notablement celui de l'usine de montage d'automobiles *Bricklin*. Les deux organismes furent supprimés, et c'est le ministère du Commerce et du Développement du Nouveau-Brunswick qui prit en charge leurs fonctions de développement industriel.

Plus récemment, les autorités du Nouveau-Brunswick ont mis l'accent sur l'expansion des petites entreprises et l'aide à leur développement, en reléguant au second plan la diversification industrielle par la méthode des pôles de croissance. En outre, elles ont accordé leur attention à l'industrie du bois, à l'extraction des minerais

et à la transformation des produits alimentaires, toutes industries primaires qui étaient les chevilles ouvrières de l'économie des années 1970. À l'exception de l'aide industrielle accordée par presque tous les gouvernements provinciaux et du fonctionnement d'un Conseil des recherches et de la productivité chargé d'aider la recherche industrielle, les autorités provinciales ne se sont guère montré actives en matière de politique de développement industriel entre 1975 et 1980.

Au printemps de 1982, le ministère du Commerce et du Développement du Nouveau-Brunswick publia un document exposant sa stratégie de développement industriel[44]. Il effectuait un tour d'horizon des réalisations passées et une analyse des moyens dont le gouvernement disposait pour le développement de l'industrie, mais mettait en relief la nécessité d'une diversification industrielle. En effet, on craignait que la faible productivité et la pénurie des ressources ne retarde le développement des secteurs des produits du bois et des pêches au cours des années 1980. Le gouvernement provincial était si préoccupé de la productivité future de l'industrie du bois qu'il conclut un important accord de modernisation de cette branche avec l'Administration fédérale. Comme il s'attend à ce que l'exploitation minière progresse favorablement, le gouvernement s'efforcera d'encourager le développement de l'industrie de fabrication, et particulièrement la branche du façonnage des métaux (par exemple, grâce à la diffusion de la conception et fabrication assistées par ordinateur, ou CFAO), en favorisant le développement des petites entreprises. Ce document ne proposait pas la mise en œuvre de nouveaux programmes d'aide à l'industrie, ou une expansion notable du financement par la province, mais il soulignait que les autorités placeraient plus largement l'accent sur des programmes bien adaptés d'aide financière, infrastructurelle et technique pour les grandes industries nouvelles hors du secteur primaire.

La Nouvelle-Écosse

C'est la Nouvelle-Écosse qui, parmi toutes les provinces atlantiques, dispose de l'infrastructure économique la plus diversifiée. Le secteur de la pêche, l'industrie du bois, l'extraction minière et le secteur de la fabrication sont tous d'envergure notable. Pour un certain nombre de raisons complexes, la plupart de ces industries n'ont connu qu'une croissance plutôt lente. Le secteur minier comprend une industrie charbonnière non rentable; l'industrie du bois se heurte à des problèmes d'approvisionnement en bois sur pied et de coûts élevés; et la présence d'entreprises sidérurgiques et de construction navale peu dynamiques affaiblit le secteur de la fabrication[45].

L'Administration provinciale a une longue expérience des questions de développement industriel; au cours des années 1950, elle avait créé une société de la Couronne, *Industrial Estates Limited*, et elle l'avait chargée d'encourager la diversification et le développement de l'industrie; dans les années 1960 cette société sauva la principale entreprise sidérurgique néo-écossaise (*Sydney Steel*), dont la province est maintenant propriétaire. Au cours de cette période, le gouvernement fédéral a aussi créé la *Cape Breton Development Corporation* et l'a chargée de mettre progressivement en veilleuse la branche d'extraction du charbon, et d'encourager l'implantation d'industries de remplacement. Aux alentours de 1975, le gouvernement provincial, par le truchement d'accords avec le ministère de l'Expansion économique régionale, mit en œuvre des programmes de développement du détroit de Canso et de la région portuaire d'Halifax-Dartmouth[46]. Cependant, en dépit de ces efforts, l'industrie ne s'est diversifiée qu'assez peu, et un certain nombre d'échecs coûteux se sont manifestés (par exemple *Clairtone* et *Deuterium*)[47].

Récemment, les autorités provinciales ont publié un Livre vert sur les questions de développement économique en Nouvelle-Écosse, et sur le rôle potentiel de l'Administration en cette matière[48]. Selon elles, c'est surtout le secteur de la fabrication qui pourrait se développer. Les autorités estiment que le secteur primaire ne peut pas connaître une expansion suffisante à l'avenir, soit en raison de ressources insuffisantes (agriculture et industrie du bois) ou de perspectives économiques incertaines (extraction minière). Même le secteur de la pêche, qui s'est développé notablement au cours des années récentes, n'offre que de modestes perspectives d'avenir et fait face à des difficultés financières. Par contre, le secteur de la fabrication s'est développé plus vite que la moyenne canadienne depuis 1972[49].

De même, le gouvernement provincial n'est pas satisfait de l'approche qu'il avait suivie précédemment en matière de développement industriel, à l'imitation de l'Administration fédérale. Il propose la réalisation d'une série de projets de développement industriel accroissant l'autosuffisance de l'économie provinciale. Il devra mettre l'accent plus largement sur les industries de fabrication des produits fortement techniques, à grande valeur ajoutée, et sur la fourniture de services. Voici quelques-unes de ces initiatives; il lui faudra:

- mettre l'accent sur l'amélioration des ressources humaines et de la productivité plutôt que sur l'infrastructure et l'outillage;
- donner plus d'importance à l'innovation, de la conception du produit à sa commercialisation[50];
- accorder plus d'importance à la coopération industrielle, particulièrement entre les petites entreprises;

- fournir son aide surtout aux nouvelles industries innovatrices et couronnées de succès, et mettre au second plan les industries peu dynamiques existantes.

La mise en œuvre de programmes d'instruction et de formation remaniés pour aider les petites entreprises aiderait à atteindre ces objectifs. Sur le plan des progrès techniques, les autorités considèrent la création d'un Office provincial des brevets et des licences en vue d'aider les entreprises néo-écossaises à acquérir le savoir-faire technique nécessaire. Elles veulent aussi que la Fondation des recherches de la Nouvelle-Écosse contribue de façon plus efficace à la conception de nouveaux produits et techniques de fabrication, et favorise les échanges des spécialistes entre les secteurs industriel, public et universitaire. Le gouvernement a indiqué qu'il compterait plus largement sur les programmes d'aide provinciaux à l'exportation et à la commercialisation des produits, et qu'il encouragerait la coopération des entreprises en matière d'achats en gros, de commercialisation et de recherche. Enfin, le Livre vert proposait la création d'une société de développement des exportations, dirigée par des cadres de secteur privé, et d'un Service consultatif en matière d'affaires auprès des petites entreprises.

Pour mettre l'accent sur les potentiels existants dans la province, le gouvernement propose la création d'un programme de pôles industriels, qui analyserait les perspectives de développement d'une vingtaine d'entreprises de fabrication, et mettrait sur pied les moyens de les aider. Le gouvernement a également envisagé des mesures en vue d'améliorer l'efficacité du secteur public, lequel est un facteur important en Nouvelle-Écosse. Il s'agit de réformer les méthodes budgétaires et de négocier des virements fédéraux de péréquation, en vue d'encourager l'investissement plutôt que la consommation, de remanier la réglementation, de mettre l'accent sur les rentrées procurées par les organismes financés par la province, et sur l'impartition des travaux de l'Administration au secteur privé.

En dépit de cette importance accordée aux activités de fabrication, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse se rend bien compte de la nécessité de développer l'industrie parallèlement à l'accélération de l'exploitation des ressources. Les découvertes de gisements de gaz naturel au large de l'Île de Sable permettront de réduire les importations coûteuses de pétrole. Elles ouvriront aussi des débouchés pour les fabricants et les fournisseurs locaux. Comme l'appareil industriel et son infrastructure sont généralement plus diversifiés que dans les autres provinces atlantiques, la Nouvelle-Écosse se trouvera bien placée pour tirer parti des activités pétrolières et gazières au large du littoral atlantique. C'est pourquoi le gouvernement s'efforce de développer le potentiel néo-écossais en matière de technologie océanique. Les autorités provinciales, dans le cadre de leur accord récent

avec le gouvernement fédéral en matière de compétence sur les ressources marines, non seulement ont obtenu toutes les recettes fiscales importantes découlant de l'exploitation des réserves gazières au cours des premières années d'activité, mais aussi un soutien fédéral à la création des caisses spéciales de développement, chargées d'aider à la mise en place d'une infrastructure industrielle au service de l'exploitation des ressources sous-marines, à la formation des spécialistes nécessaires et à l'effort de R-D.

Bref, l'Administration néo-écossaise met en œuvre une stratégie fondée sur le développement du secteur de fabrication plutôt que sur l'exploitation des ressources, bien qu'elle reconnaisse les possibilités offertes par ces dernières. Tout comme au Nouveau-Brunswick, l'accent a été retiré de la réalisation de grands projets industriels en faveur d'une considération plus systémique des problèmes économiques. C'est ainsi qu'on a concentré les efforts sur le développement des petites firmes innovatrices et sur l'aide à un petit nombre de grandes industries porte-drapeau.

L'Île-du-Prince-Édouard

L'économie de l'Île-du-Prince-Édouard est la plus petite du pays et, en conséquence, la politique industrielle y est d'ampleur plutôt limitée. En gros, la stratégie de la province s'inscrit dans le *Comprehensive Development Plan*, dressé de concert avec le gouvernement fédéral en 1969. L'économie de l'Île souffre d'une expansion trop lente, du coût élevé de l'énergie et d'un fort chômage. Elle dépend largement des activités agricoles, de la transformation des produits alimentaires et du tourisme, et aucun de ces secteurs ne peut procurer d'accroissement notable du niveau de vie des habitants (bien que leurs activités soient devenues plus rentables au cours des années 1970).

Le Plan de développement vise à améliorer le réseau routier de l'Île, et à accroître la productivité des secteurs agricole, halieutique et touristique. On a fait des efforts pour réduire les coûts de l'approvisionnement énergétique par la mise en œuvre de filières d'énergie renouvelable, l'installation de petits groupes électrogènes et la construction d'un câble à haute tension reliant l'Île au continent. Les autorités ont créé des périmètres industriels pour l'installation d'industries de fabrication; un Office de développement industriel: *Industrial Enterprises Incorporated*, et le ministère provincial du Tourisme, de l'Industrie et de l'Énergie[51] ont fourni des prêts à faible intérêt et des subventions. Cependant, en raison d'une assiette fiscale très limitée, les activités des organismes provinciaux ont été relativement modestes et c'est surtout le Plan de développement qui leur sert de véhicule.

Terre-Neuve

Le niveau de vie des Terre-neuviens s'est accru notablement au cours des années récentes, mais Terre-Neuve est toujours la province la plus pauvre du Canada, et son taux de chômage est le plus élevé. En 1979, par exemple, le revenu salarial du Terre-neuvien atteignait tout juste la moitié de ce que gagne le Canadien moyen alors que le taux de chômage, soit 15,4 pour cent, dépassait le double de la moyenne nationale[52]. L'économie terre-neuvienne dépendait largement de l'exportation des matières premières brutes ou faiblement ouvrées, telles que les minerais (principalement de fer), les produits ligneux et les produits de la mer, car la nature des marchés d'exportation de Terre-Neuve élève des obstacles sérieux à une plus forte transformation de ces produits[53]. De même, l'économie terre-neuvienne souffre de graves difficultés structurelles[54].

Comme ceux des autres provinces de l'Atlantique, le gouvernement de Terre-Neuve a mis en œuvre un certain nombre de mesures de diversification industrielle. Pendant les années 1950, elles se fondaient sur la création de petites entreprises appartenant à la province, en vue d'étayer un secteur de fabrication en déclin. Cette expérience s'est soldé par un échec et, au cours des années 1960, les autorités ont mis l'accent sur les grands projets de développement industriel tels que l'implantation de raffineries pétrolières et d'usines de placages, la construction d'un chantier naval et les aménagements hydroélectriques. La réalisation de nombre de ces projets s'est heurtée à des difficultés, et a souffert d'une conjoncture internationale défavorable. Comme ces actions étaient mal intégrées à une économie provinciale de peu d'envergure, elles n'ont guère produit de retombées valables.

En 1980, le gouvernement terre-neuvien reconsidéra entièrement ses objectifs de développement économique et publia un exposé de politique intitulé *Managing All Our Resources*. Cet exposé décrivait en termes assez explicites la voie suivie par le gouvernement en matière de politiques industrielle et économique. Il proposait que Terre-Neuve «choisisse un mode de développement basé sur les avantages dont elle jouit sur le plan des ressources. En premier lieu, il s'agit d'accomplir le plus possible des activités de transformation directe et indirecte de ces ressources à Terre-Neuve même»[55]. L'Administration ne vise pas seulement à accroître la transformation des ressources, mais aussi à favoriser le développement d'industries en amont ou en aval de leur exploitation (par exemple la fabrication de matériels de pêche pour l'industrie halieutique).

Pour atteindre ces objectifs, l'Administration s'efforce d'intervenir dans différents domaines. Elle acquiert tout d'abord la propriété des ressources, afin d'obtenir des rentrées qui lui permettront de financer d'autres activités et de mieux régir l'exploitation des ressources en vue d'accroître les avantages économiques dont bénéficient les

Terre-neuviens. En second lieu, l'Administration a l'intention d'appliquer une politique des marchés publics. Et pour la formation des spécialistes nécessaires, le gouvernement s'est engagé à appliquer une politique scientifique provinciale[56]. Il veut également développer la formation technique et les établissements de recherche, particulièrement dans le secteur de la pêche. Il donnera ainsi suite aux initiatives prises au cours des années 1970 en vue de créer un potentiel technique d'opérations maritimes dans les eaux infestées d'icebergs. L'Université Mémorial a créé un Centre d'ingénierie pour l'exploitation des ressources océaniques boréales (C-CORE) grâce à des fonds fédéraux et provinciaux, en vue de réaliser un effort fondamental de R-D en ce domaine. Sur le plan de l'exécution, le gouvernement provincial et le ministère de l'Expansion régionale ont créé une société de la Couronne: *Newfoundland Oceans Research Development*, ou NORDCO, et l'ont chargée de recueillir des données sur les contraintes du travail dans les eaux au large de l'île de Terre-Neuve et du Labrador, et pour contribuer à la mise au point de matériels commerciaux de travail en haute mer et de la technologie indispensable. De plus, les responsables s'efforcent d'améliorer les ressources locales de gestion et d'encourager l'esprit d'entreprise.

La plupart des efforts de l'Administration seront axés sur le développement des ressources nouvelles de la province, c'est-à-dire le pétrole et le gaz sous-marins, tout en accordant l'importance qui lui revient à l'industrie halieutique, dont les prises doivent s'accroître énormément jusque vers 1985. Tout comme la Saskatchewan, le Québec et l'Alberta, Terre-Neuve a exprimé clairement son désir d'acquérir la haute main sur la gamme des ressources nécessaire à son développement industriel. Le gouvernement a également pris une position ferme au sujet des droits sur les pêcheries, et sur l'attribution préférentielle aux Terre-neuviens des nouveaux emplois créés par les projets d'exploitation des ressources. Cette attitude déterminée, tout comme la revendication des droits de propriété sur les ressources océaniques, ont conféré à Terre-Neuve la réputation d'«empêcheur de danser en rond» au Canada. Mais on ne se rend pas souvent compte du peu d'options accessibles au gouvernement terre-neuvien. La dépendance croissante à l'égard des paiements de péréquation et le peu de succès des stratégies déjà utilisées l'obligent à poursuivre une politique explicite de revendication d'une plus grande partie des avantages tirés de l'exploitation des ressources. Il semble que cette politique soit la seule qui permettrait à la province de briser le cercle vicieux de la dépendance à l'égard des autres[57].

Conclusions

Au cours de la dernière décennie, les provinces de l'Est et de l'Ouest canadien ont pris conscience de la nécessité de tirer de plus grands avantages de l'exploitation de leurs ressources, à cause de l'expé-

rience du passé et d'une connaissance plus précise des différences entre les intérêts économiques du cœur industriel du pays et de ses régions périphériques. Leurs dirigeants estiment que seuls les efforts accomplis assureront la continuité du développement économique. Dans certaines provinces telles que l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve, cette prise de conscience a renforcé la résolution des autorités d'obtenir la plus grande partie possible des avantages procurés par les ressources, et même la haute main sur le rythme et l'orientation futures de leur exploitation. Le gouvernement vise ainsi à assurer que ces rentrées contribueront le plus possible au développement de la province, en le distinguant du développement économique de tout le pays.

De plus en plus nombreux sont ceux qui estiment qu'il faut ménager les ressources et s'efforcer de diversifier l'industrie en fonction des potentiels existants dans le secteur des matières premières. Cette opinion se retrouve même dans les provinces de l'Atlantique, lesquelles ont largement abandonné les méthodes traditionnelles de développement industriel en faveur, notamment, de l'implantation d'industries en amont et en aval de ce secteur. Par leurs efforts de diversification dans des domaines spécialisés, les provinces de l'Ouest et de l'Est canadien placent aussi largement l'accent sur les industries de pointe, et développent en conséquence leur infrastructure de fabrication. Il semble qu'elles s'efforcent de mettre sur pied un secteur de pointe tirant parti de leurs richesses naturelles pour s'ouvrir des débouchés tant au pays qu'à l'étranger.

IV. Un cœur industriel en difficulté

Au moment où les provinces périphériques du Canada se taillent un nouveau rôle en matière de politique industrielle, celles du cœur usinier du pays s'efforcent de remédier au déclin de leur industrie. Les gouvernements de l'Ontario et du Québec mettent à l'essai des politiques visant des objectifs plus ambitieux que par le passé, et nouent des relations plus étroites avec leur industrie, et même avec des firmes individuelles. Ils veulent à toute force résoudre le problème posé par les branches industrielles non concurrentielles en les réorganisant. Dans certains cas, l'Administration cherche à renforcer les entreprises affaiblies, et dans d'autres à orienter les capitaux et la main-d'œuvre vers le développement d'un nouveau potentiel de fabrication.

Cependant, en dépit de certaines similarités, les autorités ontariennes et québécoises envisagent la restructuration de leur industrie dans une perspective très différente. Dans le cas de l'Ontario, il s'agit de réagir à un déclin industriel évident, mais encore à ses débuts. Sa réaction, comme il convient à une province qui a constitué le pôle économique de la Confédération, a été quelque peu limitée. Au Québec, par contre, les autorités ont dû réagir à des difficultés économiques immédiates et manifestes, rendues encore plus urgentes par le mécontentement politique à l'égard du régime fédéral. L'éloignement traditionnel de la majorité francophone pour les activités économiques généralement favorisées a débouché sur l'adoption d'une politique industrielle axée sur une intervention publique beaucoup plus forte que dans toute autre province.

En Ontario

Les nouveaux problèmes

Disons, en paraphrasant un observateur ontarien, que: Les autres provinces ont une stratégie industrielle, mais l'Ontario a une industrie [1]. Traditionnellement, la province de l'Ontario a été le partenaire dominant de la Confédération sur le plan économique, et certains diraient même politique. Comme cette province dispose de 50 pour cent des entreprises de fabrication du pays et de 35 pour cent de sa population, et produit 41 pour cent du PIB et 44 pour cent des exportations du Canada, ne constitue-t-elle pas la région la plus importante du pays sur le plan économique[2]? Cependant, elle fait face à de sérieux problèmes. En général, le développement de l'industrie s'y fait à un rythme bien inférieur à celui du pays dans son ensemble; le taux de croissance annuel du Produit provincial brut entre 1970 et 1977 a été dépassé par sept autres provinces, et la part ontarienne du PNB est passée de 41,9 pour cent à 39,9 pour cent au cours de la même période. Sous bien des aspects, la croissance du revenu y a été la plus faible de tout le pays. La valeur des livraisons de produits ouvrés a également diminué, de sorte que l'Ontario se retrouve l'antépénultième province canadienne pour le taux de croissance[3]. Si ces statistiques ne mettent guère en relief la situation toujours prédominante de l'Ontario, elles indiquent que cette province n'est pas capable de se développer au rythme de l'ensemble du pays.

Les responsables sont aussi préoccupés par le rôle futur de l'Ontario au sein du Canada, et même de tout le marché nord-américain. Les coûts élevés de l'énergie ébranlent sérieusement la compétitivité des industries ontariennes. Il leur faut faire un effort radical d'adaptation, bien après que les industries des autres pays eurent réussi à incorporer les coûts élevés de l'énergie dans leurs coûts de production[4]. De plus, le secteur de la fabrication, secteur économique le plus important de la province, subit un processus d'ajustement structurel pénible, en raison de la présence de nombreuses filiales en mains étrangères. Cette forme de développement industriel se démode rapidement en raison du déplacement géographique d'ensemble des industries nord-américaines et de la nature de la concurrence internationale. Sur le premier plan, le déplacement continu du potentiel de fabrication étatsunien du Nord-est du pays vers les régions méridionales et le désir des grandes multinationales américaines de rationaliser la fabrication à l'échelle nord-américaine ont diminué l'attrait des filiales établies au Canada, d'autant que les droits de douane sont réduits progressivement à la suite des Négociations multilatérales sur le commerce[5]. Il en résulte une diminution des attraits de l'Ontario pour l'implantation des usines, ainsi qu'une réduction des avantages des filiales étrangères comme moyen d'approvisionner le marché canadien[6]. En second lieu, il se pourrait que les

genres de produits fabriqués par les filiales implantées en Ontario soient de moins en moins concurrentiels par rapport aux produits importés, en partie à cause de la productivité insuffisante due aux courtes séries de fabrication, mais aussi de l'évolution de la concurrence internationale. Les partenaires commerciaux du Canada orientent de plus en plus leurs industries vers le secteur de pointe[7]. Malheureusement, les maisons mères étatsuniennes de nombreuses filiales implantées au Canada perdent du terrain sur le plan technique et, en conséquence, ne peuvent guère fournir le savoir-faire qui permettrait à leurs filiales de fabriquer des produits concurrentiels. Il semble aussi que les filiales canadiennes des multinationales des É.-U. obtiennent le nouveau savoir-faire technique mis au point par leur maison mère avec un retard plus grand qu'avant[8]. Et la plupart des filiales traditionnelles implantées au Canada peuvent avoir de sérieuses difficultés à s'adapter à un contexte commercial fondé sur une production de pointe.

Il semble que, par contre, les entreprises en mains canadiennes du secteur de pointe aient obtenu quelques succès, particulièrement dans le domaine des télécommunications et de l'équipement spatial. Cependant, la très grande majorité des entreprises ontariennes en mains canadiennes sont de petite envergure et fabriquent des produits ouvrés traditionnels. De plus, les pays nouvellement industrialisés d'Asie, du pourtour de la Méditerranée et de l'Amérique du Sud, où les coûts de production sont plus faibles, sont capables de produire en masse et à bon marché de nombreux produits traditionnels et de technologie rassise[9]. Les industries de fabrication employant une forte main-d'œuvre et affectées par la concurrence des industries des pays nouvellement industrialisés (par exemple, dans le textile et la chaussure) sont moins nombreux en Ontario qu'au Québec, ce qui avantage le premier. Cependant, de nombreux produits ouvrés fabriqués par les grandes entreprises spécialisées de l'Ontario (par exemple, les pièces détachées et les éléments ouvrés pour automobiles) subissent déjà la concurrence des produits importés et les effets d'une rationalisation de la fabrication causée par l'apparition d'une technologie nouvelle, de nouveaux produits et d'une répartition géographique remaniée des industries en Amérique du Nord.

Les autorités ontariennes ont hésité sur la façon de réagir à cette évolution de la conjoncture. Traditionnellement, l'Ontario a bénéficié des investissements étrangers dans son industrie de fabrication, et s'est fondée sur l'accès aisé au marché intérieur canadien pour maintenir sa position dominante dans l'économie du pays. On a remarqué qu'au cours des débats constitutionnels de 1980, l'Ontario était pratiquement la seule province soutenant les propositions fédérales pour assurer le maintien d'un marché national dynamique[10]. Cependant, comme l'évolution de la conjoncture économique dans la

province l'a montré, les autorités ontariennes ont aussi compris qu'il fallait changer leur approche traditionnelle laissant le marché orienter le développement industriel, pour relever le défi présenté à son industrie de fabrication[11]. De même, il semble que l'Ontario soit incertain au sujet de l'emplacement de ses marchés à venir. Les responsables ont largement mis l'accent sur l'ouverture de nouveaux débouchés aux États-Unis, particulièrement dans le Nord-est industriel de ce pays. Cependant, les difficultés causées par la Convention canado-étatsunienne de l'automobile, et l'attitude de plus en plus protectionniste des États-Unis ont tempéré cet enthousiasme. Récemment, l'ancien ministre ontarien de l'Industrie, M. Larry Grossman, a déclaré qu'il fallait resserrer les liens commerciaux avec les États-Unis de façon ponctuelle, mais y renoncer si ces liens affaiblissaient l'intégration économique du Canada[12]. Enfin, comme le débat sur la fixation des prix de l'énergie le montre, l'Ontario ne peut plus se fonder sur la protection de ses intérêts par le gouvernement fédéral et sur l'adoption par ce dernier de mesures qui l'avantagent automatiquement. Les intérêts de l'Ontario ne sont pas aussi primordiaux qu'ils l'étaient auparavant à Ottawa, en raison de l'émergence de l'Ouest canadien et des réactions négatives du Québec. Il n'est donc pas surprenant qu'un ancien ministre de l'Industrie ait récemment déclaré que: «J'estime que l'Ontario devrait être le porte-parole de l'industrie de fabrication, tout comme les provinces des Prairies l'ont été traditionnellement pour le secteur céréalier et les provinces de l'Atlantique pour exprimer les besoins du secteur de la pêche»[13].

Les réactions

Voici quels sont les grands axes de la politique de développement industriel de l'Ontario, dans une large perspective:

1° Un effort d'amélioration du climat des affaires par le biais de la fiscalité, d'une suppression de la réglementation et d'une réduction de l'enveloppe provinciale des actions de développement sur un plan autre qu'économique[14].

2° L'accent mis sur le développement des exportations et le remplacement des articles importés. L'Ontario dispose d'un réseau étendu de missions commerciales à l'étranger, et s'efforce d'accroître ses exportations et ses activités bancaires. De plus, l'Administration ontarienne presse le gouvernement fédéral de réprimer vigoureusement les entorses aux accords du GATT en matière d'entraves techniques limitant l'accès des marchandises ontariennes aux marchés étrangers. Elle a également lancé un programme de remplace-

ment des produits d'importation afin d'encourager les consommateurs à acheter des produits fabriqués au Canada, et d'informer les chefs d'entreprise ontariens des possibilités de remplacement des produits importés. L'influence de ce programme a été renforcée par une politique ontarienne des marchés publics provinciaux accordant une prime de dix pour cent aux fournitures de produits fabriqués au Canada. Le gouvernement a récemment étendu cette ligne de conduite aux sociétés de la Couronne et aux achats des entreprises privées dont l'expansion ou les investissements sont financés par des subventions de la province[15]. Il s'efforce aussi d'encourager les autres provinces à participer à l'achat collectif de biens et de services offrant de bonnes perspectives de développement industriel ou pouvant remplacer des produits importés[16].

3° Le troisième axe de la politique porte sur la migration des industries nord-américaines. C'est la création de l'*Employment Development Fund* (EDF) qui a constitué la première initiative pertinente, visant à contrebalancer les incitations offertes à l'industrie par certaines administrations des États-Unis. Son budget, qui a atteint 200 M$ en 1979-1980, devait servir à compléter l'action des programmes d'encouragement à l'investissement. Il a permis de réaliser deux grands projets: une subvention de 28 M$ a été accordée à la *Ford Motor Company* pour implanter une usine de construction de moteurs à Windsor; et des subventions au montant total de 100 M$ environ ont été accordées à des usines ontariennes de pâtes et papiers pour leur permettre d'acquérir des installations de dépollution et de moderniser leur outillage de fabrication[17]. Le gouvernement ontarien a indiqué que sa politique de financement de l'industrie par le truchement du Fonds suivrait une nouvelle ligne de conduite «énergique, intelligente, préférentielle» selon les dires d'un ancien ministre de l'Industrie. Le choix préférentiel ne serait pas basé seulement sur l'évaluation, par les fonctionnaires, du dynamisme de l'entreprise concernée, mais aussi sur la conformité des objectifs de cette entreprise avec la stratégie de développement de l'Ontario[18].

En novembre 1980, le gouvernement de l'Ontario annonça que le Fonds serait remplacé par une nouvelle Commission ministérielle appelée *Board of Industrial Leadership and Development* (BILD), et chargée d'entreprendre une action plus dynamique de développement industriel. Cette Commission s'efforce maintenant de coordonner toutes les actions provinciales en matière de développement de l'industrie,

d'exploitation des ressources, d'expansion des transports, d'aménagement régional, d'accroissement des ressources humaines et de mise en place d'une infrastructure collective. L'enveloppe budgétaire consacrée à ces actions a dépassé 2 G$ en 1980-1981. En août, la Commission devra administrer une nouvelle série de programmes d'encouragement au développement économique et à l'expansion régionale qui coûtera environ 750 M$ au cours des cinq années suivant 1980. Comme elle est désireuse de resserrer les relations de l'Ontario avec le gouvernement fédéral en matière de développement économique, elle s'est aussi chargée de passer en revue tous les programmes de consultation et de coopération fédéraux-provinciaux[19].

4° La rationalisation de sa stratégie industrielle. Le gouvernement provincial n'a jamais publié de stratégie industrielle explicite ni accordé d'attention particulière à un groupe de branches industrielles, mais il a fait connaître les grandes lignes de sa politique de développement économique pour les années 1980 sous l'égide de la BILD. Sa description met en relief cinq lignes de force de l'économie provinciale auxquelles le gouvernement accordera une attention particulière: développement du potentiel électronucléaire; électrification des transports par voie ferrée et des transports urbains afin de réduire la dépendance de l'Ontario à l'égard du pétrole importé; attention particulière accordée aux moyens de transports, et particulièrement à la construction de véhicules perfectionnés pour les transports en commun; et exploitation des richesses naturelles, axée principalement sur les techniques agricoles, les méthodes d'aménagement forestier et la mise au point d'équipement d'extraction minière. En outre, les autorités provinciales veulent aider l'industrie de pointe par le truchement de la nouvelle société de la Couronne *Innovation Development for Employment Advancement Corporation (IDEA Corporation)*. Cet organisme financera les programmes de R-D de concert avec le secteur privé ou les établissements publics, et acquerra également une participation dans des entreprises privées et de mise au point de nouveaux produits techniques. Il administrera également la participation de la province, de concert avec l'entreprise privée, à la mise sur pied d'une grande firme de biotechnologie. Par le truchement *d'IDEA Corporation*, l'Administration a créé un certain nombre de centres de développement des techniques dans les domaines de la microélectronique, des pièces détachées d'automobiles, de la CFAO, de l'équipement d'extraction des ressources, de la robotique, du matériel agri-

cole et de l'équipement de transformation des produits alimentaires. Ensemble, ces centres recevront 128 M$ pour les cinq premières années de fonctionnement. Enfin, les autorités ontariennes veulent accroître la qualité et le niveau de la formation au travail, améliorer l'orientation professionnelle de la jeunesse, et développer la formation spécialisée, par exemple en microélectronique, par le truchement d'une aide additionnelle aux établissements d'enseignement post-secondaire[20].

5° Des initiatives prudentes en vue de créer quelques comités consultatifs du secteur privé dans certaines branches industrielles ou au sujet de certaines questions, en vue d'obtenir un consensus en matière de politique industrielle. Jusqu'à présent, un Comité mixte syndicat-industrie a été créé dans les branches des appareils électriques et de la microélectronique, et on a réuni un comité de cadres supérieurs de certaines multinationales ontariennes, en vue de conseiller le gouvernement à propos des exclusivités de diffusion mondiale de certains produits[21].

Résumé

Le gouvernement de l'Ontario a pris conscience de la manifestation de certaines modifications structurelles importantes dans l'économie provinciale, et de la nécessité de prendre des mesures nouvelles; il faut remarquer particulièrement les efforts accomplis pour encourager le secteur de pointe à accroître son effort d'innovation, et la création de l'EDF et de la BILD. Cependant, comme la nature polyvalente du nouveau programme de R-D le montre, le gouvernement n'a jusqu'ici proposé aucune stratégie industrielle globale. On l'a même attaqué souvent à ce sujet. Et l'Opposition et la presse soutiennent que le programme BILD est simplement constitué par des programmes antérieurs, coiffés d'un nouveau titre; bien que les crédits affectés aux projets du secteur de pointe soient parfois de l'argent frais, une forte proportion du budget quinquennal de la BILD, atteignant 750 M$, provient de certains programmes de développement des infrastructures, tels que le programme de formation à l'emploi, celui de construction routière et celui de mise en place d'installations touristiques[22].

La plupart des objectifs du gouvernement ontarien: développement des échanges, ouverture de débouchés aux États-Unis, mise en place d'un meilleur climat pour les affaires, sont basés sur l'hypothèse selon laquelle le secteur de fabrication ontarien est fondamentalement dynamique, et que l'élimination de certaines imperfections commerciales lui permettra de prospérer. La confirmation de cette

hypothèse dépend de l'amplitude des modifications structurelles réalisées par l'industrie; mais les perspectives ne sont pas très prometteuses. Il n'est nullement certain que les filiales de fabrication en mains étrangères garderont leur rentabilité et leur importance, et il n'est même pas sûr que l'Ontario continuera à jouer un rôle dominant comme fournisseur de produits ouvrés à tout le Canada[23]. La construction automobile, qui est la cheville ouvrière du secteur de fabrication de l'Ontario, a devant elle des perspectives à long terme bien peu prometteuses. Mais au moins les autorités provinciales examinent-elles sérieusement certains aspects de leur politique industrielle traditionnelle, et montrent-elles leur désir de corriger les faiblesses structurales par le truchement du programme BILD de formation spécialisée et progrès technique, et de l'encouragement qu'elles accordent aux filiales de sociétés étrangères désireuses d'acquérir l'exclusivité de la diffusion mondiale d'un produit. Il reste à déterminer s'il s'agit là d'un changement suffisamment ample et radical. Mais il apparaît bien que le nouvel effort dynamique en faveur des intérêts industriels de la province constituera l'une des caractéristiques de la politique future de l'Ontario.

Au Québec

C'est le Québec qui, parmi toutes les provinces, a élaboré la stratégie industrielle la plus complète. C'est aussi dans cette province que les autorités ont mené l'analyse officielle la plus claire des problèmes qu'elle présente, et de ses perspectives. Rien de tout cela n'est surprenant, en raison de la conjoncture socio-économique qui a régné au Québec au cours des vingt dernières années. Depuis les quelques années précédant 1960, la situation du Québec au sein de la Confédération a subi un déclin. La croissance de la population ne se fait que lentement, alors même que la proportion de celle-ci dans la population du Canada décline. Sur le plan du taux de chômage, le Québec se trouve au second rang dans le pays. La croissance du revenu des particuliers et des investissements a été notable, particulièrement au cours des années 1970, mais la plus grande partie de cette croissance était due aux virements de péréquation et aux investissements du secteur public. Les livraisons de produits ouvrés, l'emploi et les immobilisations ont augmenté à des taux inférieurs à ceux de l'Ontario et de la moyenne canadienne. La contribution du secteur primaire au produit provincial brut et à l'emploi a subi une diminution nette. L'agriculture, l'industrie du bois et l'extraction minière font face à des problèmes sérieux[24].

L'industrie québécoise doit résoudre un certain nombre de problèmes structuraux assez sérieux. En comparaison de celui de l'Ontario, le secteur de fabrication du Québec contient une proportion excessive d'industries non concurrentielles, fabriquant des biens de

consommation. Disons, par exemple, que les industries traditionnelles du vêtement, des textiles, et de la transformation des produits alimentaires et du bois fournissent environ 41 pour cent des emplois du secteur de fabrication[25]. Ces industries sont soumises à une forte concurrence internationale, et elles souffrent d'un outillage insuffisant et de l'épuisement des matières premières (comme c'est le cas dans le secteur des produits forestiers), ou d'un coût trop élevé de la main-d'œuvre (comme dans le cas des usines de textiles, qui doivent rivaliser avec celles des pays du Tiers Monde). En outre, les usines de fabrication québécoises sont souvent plus petites que leurs homologues de l'Ontario et n'ont guère les moyens d'accomplir un effort de commercialisation, de recherche et de développement, ou de prendre des risques[26]. De plus, comme dans le reste du Canada, les crédits de R-D ne sont pas abondants au Québec. Seulement 275 entreprises y accomplissent de la recherche industrielle[27].

Enfin, certaines branches industrielles québécoises sont mal intégrées à l'ensemble de l'économie provinciale. C'est là une observation particulièrement valable en matière de biens intermédiaires et de biens d'équipement. Dans le secteur primaire, la branche de transformation des minerais fait face à des problèmes similaires; dans certains domaines (l'affinage du cuivre, par exemple), les installations de traitement sont éloignées de la mine. Dans d'autres cas, les minerais sont affinés dans la province d'extraction, mais envoyés à l'extérieur pour y subir des opérations de fabrication (par exemple quand il s'agit d'amiante)[28].

Tous ces facteurs apparaissent encore plus frappants quand on les examine à la lumière des changements sociaux profonds qui se sont déroulés au Québec depuis vingt ans. Au cours de cette période, la majorité francophone y a entrepris l'ascension de la hiérarchie sociale et professionnelle. Les jeunes Francophones entrent de plus en plus souvent dans les professions techniques et commerciales, où la minorité anglophone détenait naguère la prédominance. Bien des observateurs ont interprété l'expansion des entreprises publiques au Québec, et en particulier la nationalisation des compagnies d'électricité et la création de nombreuses sociétés commerciales de la Couronne, comme un effort pour répondre aux aspirations d'une classe moyenne francophone en expansion[29]. Mais il ne s'agit là que d'une explication partielle d'un phénomène socio-économique de nature bien plus complexe[30].

La nécessité de procurer un plus grand nombre d'emplois non manuels et spécialisés dans l'industrie aux jeunes Francophones a coïncidé avec un accroissement notable de la population active au cours des années 1970, et avec un chômage croissant qui affectait plus les Francophones que les Anglophones. Il est apparu clairement que l'expansion du secteur public ne suffirait pas à fournir les emplois nécessaires. En outre, les entreprises privées se heurtaient à

des difficultés pour en créer, soit à cause de lacunes structurelles de l'économie, soit parce que les entreprises dans les mains d'Anglophones ou d'étrangers ne fournissaient pas suffisamment d'emplois de langue française, particulièrement dans les catégories des spécialistes et des gestionnaires[31]. D'autre part, la plupart des entreprises appartenant à des Francophones étaient de trop petite envergure pour fournir les emplois nécessaires à la population de langue française.

Au cours des quelques années précédant 1980, le gouvernement québécois faisait face à une double crise. L'infrastructure industrielle de la province déclinait au moment même où il aurait fallu qu'elle accroisse notablement le nombre d'emplois fournis. Pour surmonter cette difficulté, le gouvernement fut obligé de mettre en œuvre une politique beaucoup plus hardie et détaillée que celles des autres provinces. La Loi 101, qui porte sur la francisation du milieu de travail, en constitue un exemple[32]. L'élaboration d'une stratégie industrielle décrite dans le Livre Blanc: *Bâtir le Québec* en constitue un autre plus important[33]. La stratégie, dont les grandes lignes étaient exposées dans ce document, visait à atteindre cinq grands objectifs: 1° accroître les couplages entre le secteur primaire et l'industrie de fabrication, en planifiant l'exploitation des ressources naturelles en fonction de la politique de développement industriel; 2° développer un programme d'aide officiel aux PME (dont la plupart appartiennent à des Francophones); 3° protéger les industries en déclin; 4° utiliser le pouvoir d'achat des organismes publics et des sociétés de la Couronne pour atteindre les grands objectifs de développement et 5° accroître l'effort et la qualité de la R-D du secteur privé.

Couplage de l'industrie avec l'extraction des matières premières

En vue de développer les industries de matières premières et de faire façonner celles-ci plus largement au Québec même, le gouvernement se propose de jouer un plus grand rôle dans la planification de la mise en valeur des ressources. Sa mainmise sur le potentiel de production hydraulique d'électricité constituera un de ses leviers d'action les plus importants. L'énergie électrique est indispensable pour les fonderies (électrolyse des minerais d'aluminium, de zinc et de magnésium), la fabrication du papier-journal et celle des produits chimiques industriels. Actuellement, seulement 38 pour cent de ce genre de matières premières sert à la fabrication d'autres produits dans la province; le reste est exporté. Par contre, aux États-Unis, 90 pour cent de ces matières premières sont transformées en produits ouvrés[34]. Pour améliorer le pourcentage correspondant utilisé au Québec, l'Administration analysera les *nouveaux* contrats de fourniture d'électricité dépassant 5 MW, et les demandeurs devront prouver, par exemple, que leur contrat permettrait d'accroître les activités des industries d'amont ou d'aval, ou de s'intégrer à un grand projet d'investissements, ou procurerait des emplois aux travailleurs

locaux, et que les sièges sociaux, fonctions de gestion ou autres services seraient établis au Québec.

L'Administration québécoise fait également des efforts particuliers pour le développement de l'industrie du bois. En raison du rôle important de ce secteur dans l'économie provinciale, il lui accordera un soutien financier semblable à celui dont bénéficie l'industrie du bois de l'Ontario. Les principaux moyens utilisés seront le programe de subventions à l'amélioration des chemins forestiers et le programme de reforestation, ainsi que des encouragements fiscaux et des subventions à la modernisation des scieries.

Enfin, le gouvernement participe directement au capital de certaines industries de matières premières. Depuis les alentours de 1965, il s'est efforcé de régler le rythme de l'extraction des ressources et l'utilisation de celles-ci grâce à la fondation de sociétés provinciales de recherches minières et pétrolières (par exemple Soquem et Soquip). Cependant, ces entreprises d'État n'ont guère pris d'envergure et n'ont eu qu'une influence modeste sur la mise en valeur des ressources. Par contre, comme les ressources hydrauliques se trouvent sous la haute main d'Hydro-Québec et de la Société de développement de la Baie de James, ces organismes se sont efforcés de promouvoir l'essor de l'industrie provinciale en leur fournissant de l'électricité. Jusqu'à présent, ce sont des entreprises québécoises de fourniture d'équipements et de services aux sociétés d'État, tant pour l'exploitation courante que pour les grands aménagements hydrauliques, qui en ont tiré parti.

L'effort de nationalisation de l'industrie de l'amiante est peut-être l'intervention la plus contestée des autorités provinciales dans le secteur des matières premières. Cette industrie était jusqu'à récemment sous la mainmise complète de l'étranger, et la plupart du minerai d'amiante extrait au Québec y était transformé sommairement ou exporté. En créant une société nationale de l'amiante (SNA), le gouvernement québécois espérait tirer une rente économique de l'exploitation minière et accroître la transformation du minerai, y compris l'incorporation des fibres d'amiante dans une gamme plus étendue des produits ouvrés. Dans ce but, la SNA a déjà acquis une proportion notable des mines d'amiante de la province[35] et a créé un laboratoire de recherches en vue de mettre au point des produits nouveaux. De plus, cette société a acquis une participation dans les usines d'extraction du magnésium à partir des haldes de minerai d'amiante et dans des entreprises s'occupant de la fabrication de produits à base d'amiante (par exemple des sabots de freins et du support de linoléum).

Les petites et moyennes entreprises

Le soutien de l'Administration québécoise aux PME vise surtout à leur permettre de surmonter les difficultés dues à leur manque d'en-

vergure, et à favoriser leur croissance par une aide collective du secteur privé dans les domaines tels que la commercialisation, l'exportation et la R-D. De même, on utilise les ressources de l'État et son aide financière pour l'expansion des PME. Le Tableau IV.1 donne la liste des actions envisagées. Le gouvernement accordera une attention particulière à la multiplication des couplages entre les grandes et les petites entreprises.

Tableau IV.1 – Actions que le gouvernement québécois se propose d'entreprendre pour le soutien préférentiel des PME*

- Diverses formes d'encouragement à la fusion des entreprises, afin de développer la R-D, l'effort d'exportation et l'organisation des transports;
- ultérieurement, création d'un centre répartiteur de sous-traitance dans la région de Montréal, afin de faciliter la conclusion de contrats entre les fournisseurs locaux et les grandes multinationales;
- fourniture d'une aide technique et financière aux grandes entreprises pour organiser les expositions de produits qui pourraient être fabriqués par des sous-traitants;
- renforcement de la politique des marchés publics en mettant l'accent sur les points suivants: groupement des achats, examen plus détaillé des devis de construction et utilisation maximale du savoir-faire technique;
- expansion des programmes existants aux fins de rapprochement des groupes d'intérêts: tous les genres de fusion de groupes d'intérêts pourraient recevoir une aide, à condition qu'ils permettent des économies et accélèrent l'expansion des entreprises participantes;
- mise en place d'un mécanisme de prise en charge complète de l'aide officielle, en créant des équipes multidisciplinaires dans les centres régionaux, et en les chargeant d'analyser les besoins des industriels et de les informer de toute la gamme des programmes d'aide disponibles;
- création d'un Office québécois du commerce extérieur chargé de recueillir des données sur des débouchés étrangers, et d'organiser la promotion des produits exportés et de favoriser la mise sur pied d'un consortium d'exportation du secteur privé;
- création d'une Société d'exportation du Québec qui agirait en partenaire minoritaire dans l'organisation de la fusion d'entreprises et la création de sociétés commerciales ou de consortiums temporaires ou permanents.

*Source : Québec – Ministère d'État au développement économique, *Bâtir le Québec – Énoncé de politique économique*, Éditeur officiel, Québec, 1979, pp. 168-172.

Les branches industrielles en déclin

Pour aider les industries subissant un déclin rapide (par exemple la branche des textiles) le gouvernement québécois s'est efforcé de décider le gouvernement fédéral à imposer des contingentements et un tarif douanier efficace. Cependant, il a également fait savoir qu'il fournira une aide financière aux entreprises individuelles qui ont des possibilités de croissance dépassant la moyenne[36].

L'utilisation du secteur public et des sociétés de la Couronne

L'utilisation du secteur public en vue de favoriser le développement de l'industrie suppose une meilleure coordination de la participation provinciale, déjà considérable. Outre l'action des sociétés de la Couronne dans le secteur des ressources naturelles, l'État québécois est

largement présent dans la sidérurgie. Cependant, l'aspect le plus intéressant de l'action des sociétés de la Couronne découle de l'envergure et de la diversité des organismes de financement qui interviennent. Le gouvernement québécois dispose actuellement de trois de ces organismes: la Société générale de financement (SGF) qui est une société d'investissement et de portefeuille; la Société de développement industriel (SDI), qui constitue un véhicule pour la répartition des prêts et des subventions de développement industriel, et la Caisse de dépôt et de placement (CDP), qui est une société d'investissement utilisant les fonds du régime de pension du Québec. Les deux premiers organismes ont été particulièrement actifs en matière de réorganisation industrielle au cours des années 1970.

La SGF effectue des investissements dans les entreprises en coparticipation avec d'autres firmes. Ses investissements importants dans le secteur des pâtes et papiers accroissent la participation locale dans cette industrie cruciale. De plus, la SGF participe à la réalisation d'un grand projet pétrolochimique dans la région de Montréal, de concert avec des investisseurs étrangers; elle possède une participation importante dans la société *MLW-Wortington* et elle a contribué à la fusion de trois fabricants de meubles. Disposant de plus de 800 M$ en actifs, et d'investissements dans les branches de construction des navires et des machines, la SGF est devenue une grande société de portefeuille et un véhicule pour développer la participation québécoise dans le secteur industriel[37].

D'un autre côté, la SDI a fonctionné comme une société traditionnelle de financement de l'industrie, en fournissant des prêts à des taux d'intérêt minimes. Bien que la plupart des prêts du SDI soient accordés à de petites entreprises, elle prête également des montants importants aux grandes firmes. Environ 40 pour cent de ces prêts sont accordés à des entreprises qui ne sont pas en mains québécoises[38]. Alors qu'elle agit en instrument de la politique provinciale, la répartition des prêts de la SDI reflète beaucoup plus l'organisation actuelle de l'industrie que ne le fait la SGF. On observe cependant des indices que la SDI pourrait devenir un instrument d'intervention plus direct pour la restructuration de l'industrie. La législation qui a créé la SDI a été remaniée, afin de permettre à cette société d'administrer le programme d'aide de la province et de fournir une gamme plus large de services financiers, y compris du capital-actions. La SDI a aussi reçu le mandat de rechercher quelles sont les entreprises qu'il faudrait aider dans les branches de la microélectronique, de la biotechnologie et des services de pointe[39].

Enfin la CDP, la Caisse, qui constitue l'une des plus grandes sources de capitaux au Québec, est aussi celle qui s'occupe le moins de restructuration de l'industrie. En raison de son rôle de caisse recueillant les cotisations de retraite, elle a traditionnellement évité les investissements de risque. En 1978, elle n'avait investi que 19

pour cent de son capital dans des actions, alors que la limite qu'on lui avait fixée est de 30 pour cent[40]. Contrairement à la SGF, elle n'a pas participé activement à la gestion des firmes où elle avait investi des capitaux. Elle s'est cependant efforcée d'aider les courtiers en valeurs de Montréal, et 60 pour cent de ses investissements dans l'industrie se trouvent dans des entreprises telles que Provigo, Bombardier et *Marine Industries Ltd.*[41], dont le siège social se trouve au Québec. Récemment, le gouvernement québécois a fait savoir que la Caisse devrait, à son avis, s'intéresser plus largement aux investissements dans l'industrie locale. Les cercles politiques doutent de la possibilité de charger la CDP d'un rôle plus actif[42], car celui-ci est fort controversé dans la province.

L'effort de R-D

La recherche et le développement constituent un autre domaine auquel le gouvernement québécois s'intéresse largement. Depuis quelque temps, il a chargé un certain nombre d'organismes de contribuer à l'élaboration de la politique scientifique et technologique, y compris le Conseil consultatif de la politique scientifique et un bureau des sciences et de la technologie au ministère de l'Éducation. Comme beaucoup d'autres provinces, le Québec dispose d'un conseil provincial des recherches: le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ), de création plus récente[43]. De plus, l'Administration exploite un centre de recherches minières et l'Hydro-Québec administre un centre de recherches électrotechniques de classe mondiale, l'Institut de recherches d'Hydro-Québec (IREQ).

En outre, le gouvernement a publié un autre Livre Blanc intitulé *Un projet collectif – Énoncé d'orientations et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, qui décrit le remaniement et l'amélioration de l'action officielle et des organismes subventionnant la recherche scientifique et industrielle[44]. Il y précise les mesures générales qui permettraient d'améliorer l'infrastructure de la R-D, de constituer un bassin de spécialistes de la recherche employés le plus judicieusement possible, et de mieux harmoniser le fonctionnement des mécanismes officiels élaborant la politique de la recherche; la nomination d'un ministre d'État délégué à la Science et à la Technologie, disposant d'un petit personnel auxiliaire, y a contribué. De plus, le gouvernement québécois a annoncé, dans son Livre Blanc, un certain nombre d'initiatives visant à accroître le potentiel technique de l'industrie québécoise. Parmi elles figure un accroissement de l'enveloppe destiné au CRIQ et à l'IREQ, et de leurs activités, particulièrement dans le domaine de la consultance, des essais et des services de renseignements techniques à l'industrie. Voici certaines des autres mesures proposées par le gouvernement: un programme de subventions pour encourager l'innovation industrielle; des programmes éventuels de subventions à la

recherche industrielle, particulièrement dans le domaine de l'électronique et des textiles; et un soutien du programme de recherches collectives menée par les associations professionnelles.

Un nouveau départ

Trois années après sa première déclaration d'importance au sujet de la politique industrielle, le gouvernement du Parti québécois a publié une nouvelle analyse de sa politique au printemps de 1982, sous le titre: *Le virage technologique*[45]. Il y confirmait les orientations décrites précédemment dans *Bâtir le Québec*. Mais il précisait aussi ses intentions dans le domaine de l'industrie de pointe. L'analyse envisageait trois questions principales: les possibilités nouvelles de développement industriel, les problèmes d'adaptation des fabricants et les problèmes d'exploitation des ressources naturelles. À propos de ces deux derniers thèmes, l'analyse réitérait la nécessité pressante d'améliorer la gestion, de faire progresser le savoir-faire technique et de développer le potentiel de commercialisation et d'exportation d'un grand nombre de fabricants québécois déjà installés, et la nécessité d'améliorer la productivité des industries de matières premières.

Ce qui est encore plus important, c'est que la déclaration du gouvernement québécois contenait une politique valable pour la création de nouvelles industries. Elle mettait l'accent sur trois principaux domaines: les retombées industrielles des grands projets, l'aide financière et technique aux services de pointe, et le programme d'assistance préférentielle aux entreprises électroniques et biotechnologiques. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a créé le Bureau des grands projets, et l'a chargé d'aider les chefs d'entreprise à vendre leurs produits et leurs services aux organismes parrainant les grands projets. La SDI a été chargée, de même que l'Office québécois du commerce extérieur, de promouvoir les services d'ingénierie et autres services exportables auprès des organismes fédéraux tels que l'ACDI et la Société pour l'expansion des exportations. La SDI peut également fournir son aide financière à la création de consortiums d'exportation.

En matière de création d'industries nouvelles, le gouvernement s'est engagé: à fournir une aide aux entreprises électroniques par le truchement de la SDI (y compris une participation en capital-actions); à élaborer un plan de développement pour certaines spécialisations électroniques; à créer une société d'État, la Société de développement des industries, de la culture et des communications (SODICC) pour promouvoir l'utilisation des nouvelles techniques télématiques; et à fournir une aide, par le truchement du CRIQ, pour la mise au point des produits informatiques, bureautiques, télématiques et de télécommunications. On accordera un soutien accru aux laboratoires et aux instituts de recherches en biotechnologie, et on mettra l'accent sur la communication à l'industrie du savoir-faire technique nouveau élaboré par les établissements de recherches universitaires.

De plus, la SGF et plusieurs sociétés de la Couronne effectueront d'importants investissements dans la branche de la biotechnologie, en même temps que certaines entreprises du secteur privé. Le gouvernement a indiqué qu'il accordera la priorité à la spécialisation dans les quatre domaines suivants: la santé, l'agriculture et l'alimentation, la foresterie et la protection de l'environnement.

Récapitulation

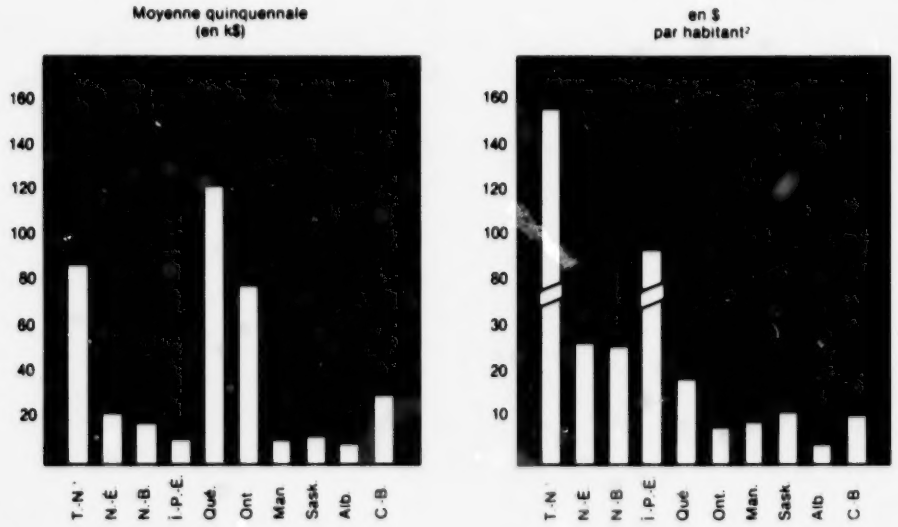
C'est le Québec qui probablement dispose de la gamme de moyens la plus diversifiée pour mettre en œuvre une stratégie industrielle. Le gouvernement doit impérativement remédier à la faiblesse de l'infrastructure industrielle québécoise et faire participer la majorité francophone de la population au développement économique du Québec. Depuis longtemps, il a senti la nécessité de jouer un rôle actif et d'intervenir directement dans ce secteur, en raison de la conjoncture socio-économique. Mais cet effort de transformation de l'infrastructure du secteur de fabrication et de l'exploitation des richesses naturelles constitue une entreprise très difficile.

On ne sait pas si le gouvernement québécois pourra relever le défi. Il y a loin entre proposer une politique et la mettre en œuvre. En raison de l'impasse budgétaire et d'une économie particulièrement ébranlée par le marasme actuel, la latitude de manœuvre du gouvernement est assez limitée. Son enveloppe de développement industriel est déjà la plus lourde parmi celles des provinces canadiennes (voir la figure IV.1), et son énergie est largement absorbée par la résolution des problèmes sociaux à court terme et par le marasme économique et les compressions budgétaires. De toute façon, il est encore trop tôt pour dire si les mesures annoncées seront réellement mises en œuvre et même, si elles le sont, quel sera leur succès[46].

Certains indices montrent que le gouvernement québécois évite de s'engager réellement dans la résolution des difficiles problèmes d'infrastructure de l'économie provinciale, ou tout au moins les a relégués au second plan. Dans les branches des textiles, de la chaussure et de l'habillement, qui occupent une forte proportion de la population active du Québec, et qui risquent de causer de sérieux problèmes dans les années à venir, les mesures que le gouvernement provincial a proposées n'ont guère été nombreuses. À part l'encouragement à l'innovation et à l'exportation, il a déclaré qu'il était forcé de laisser le gouvernement fédéral limiter la concurrence des produits étrangers en ce domaine. L'économie du Québec fait face à un très difficile problème d'infrastructure dont la résolution est abandonnée carrément au gouvernement central.

Les objectifs industriels du Québec ne menacent que fort peu le reste du Canada: la plupart de ses exportations de produits ouvrés ne concurrencent pas directement celles des autres provinces, et plusieurs raisons empêchent l'élaboration d'une stratégie encourageant

Figure IV.1 – Enveloppes provinciales d'aide au commerce et à l'industrie, de 1976 à 1980



Notes : [1] Le montant de l'enveloppe de Terre-Neuve reflete l'amortissement d'un tres gros investissement dans l'industrie en 1978.
[2] En fonction des statistiques démographiques preliminaires de 1978

Source : Statistique Canada, *Finances publiques provinciales*, Recettes et depenses, nº 68-207, annees diverses.

les industries québécoises de fabrication à se spécialiser dans des domaines où celles des autres provinces sont actives. Les coûts en seraient prohibitifs, et les aléas sociaux et économiques seraient indésirables sur le plan politique. Ces incertitudes et ces difficultés sociales seraient probablement réduites si le gouvernement s'efforçait de réorganiser l'industrie dans le cadre de l'infrastructure existante. Dans sa plus récente déclaration sur la politique industrielle, le gouvernement québécois a même déclaré explicitement que, dans les domaines du développement des technologies nouvelles, il s'efforcera d'instituer une politique complémentaire de celle des autres provinces[47].

En matière d'exploitation des ressources, la politique québécoise ne causera probablement pas non plus de difficultés. Exception faite de l'Ontario, une faible proportion seulement des ressources naturelles québécoises livrées sous forme brute ou semi-façonnée sont transformées en produits finis dans d'autres provinces. D'après des déclarations gouvernementales, il est évident que ce sont les débouchés à l'étranger et les débouchés canadiens approvisionnés par l'étranger qui pourraient constituer l'objectif principal d'un effort de transformation plus complet des ressources au Québec même. La fabrication des produits de l'amiante en constitue l'exemple le plus évident. Certains problèmes pourraient apparaître dans les branches industrielles québécoises de matières premières concurrençant celles d'autres parties du Canada, et qui s'efforceraient de mettre sur pied un potentiel de production excédentaire. Ceci est probable dans l'industrie du bois, par exemple. Cependant, comme nous verrons au chapitre VIII, le développement de ce secteur a entraîné de très intéressants efforts de collaboration avec l'Ontario et le gouvernement fédéral.

Les querelles viendraient plus de la façon d'appliquer la politique industrielle du gouvernement québécois que de ses objectifs. C'est, par exemple, ce qui arriverait s'il cherchait à obtenir, auprès du gouvernement central, une plus grande protection douanière et une aide financière aux entreprises de fabrication affectées par la concurrence internationale. Ces actions entraîneraient des controverses avec les provinces de l'Ouest canadien qui désirent libéraliser les échanges, particulièrement de produits ouvrés[48], et même avec le gouvernement fédéral, qui s'est engagé à réduire les tarifs douaniers dans le cadre du GATT. Il ne faut pas oublier que les progrès économiques du Québec ont été financés par des virements de péréquation et des investissements de deniers publics. Une grande partie de cette aide a pris la forme de versements fédéraux au programme de soutien du revenu, d'aide financière directe et d'encouragement à l'investissement[49]. Cependant, dans l'avenir, il se peut que le Québec ne puisse plus être privilégié. Par exemple, les problèmes structurels qui affectent actuellement l'économie ontarienne pourraient décider le gouvernement de cette province à solliciter une aide fédérale ac-

crue. Ainsi, alors que les dissensions entre l'Ontario et le Québec au sujet des échanges ou de la politique industrielle sont très peu probables, elles pourraient apparaître en matière de répartition de l'aide fédérale à la réorganisation de l'industrie.

Une autre cause de tension éventuelle est la tendance du gouvernement québécois à acquérir la mainmise sur certaines entreprises, à l'encontre des intérêts d'autres firmes canadiennes établies dans la province. Par exemple, si les sociétés d'État québécoises cherchaient à s'emparer des firmes en mains ontariennes, il pourrait s'ensuivre des conflits atteignant même des dimensions idéologiques. Des divergences entre l'Ontario et le Québec se sont déjà produites, notamment à la suite des plans du CDP de racheter le capital social de certaines entreprises à la bourse de Toronto[50]. Cependant, en dépit de son désir de mainmise sur certaines industries, le gouvernement du Québec s'est souvent efforcé d'aider et de favoriser l'expansion des firmes en mains étrangères qui offraient des emplois plus nombreux et une production plus forte que ceux promis par les entreprises en mains québécoises[51]. Ainsi les divergences avec les autres gouvernements provinciaux au sujet de la préférence accordée aux entreprises en mains québécoises seraient-elles tout au plus assez limitées. Les dissensions pourraient découler plutôt de la politique des marchés publics du gouvernement québécois, qui exerce une discrimination certaine à l'égard des entreprises situées hors du Québec.

V. Dix politiques industrielles provinciales ou une seule?

Au cours de la dernière décennie, l'ampleur et la diversité des politiques industrielles provinciales se sont fortement accrues. Les tâches provinciales commencent à ressembler à celles du gouvernement fédéral, tant sur le plan de l'envergure que sur celui de la forme. Ces modifications se produisent à une période de fluctuations des diverses économies provinciales, et d'une évolution du rôle qu'elles jouent dans l'ensemble économique national. Dans l'Ouest canadien, l'expansion économique a sensibilisé le public à l'importance de la diversification des industries primaires. C'est pourquoi les économies du Québec et de l'Ontario occupent une place moins sûre au centre de l'économie nationale; les gouvernements de ces deux provinces doivent réorganiser leur infrastructure économique, qui fait maintenant face à des pressions croissantes.

Il est évident que les politiques industrielles provinciales sont très diversifiées et très détaillées. Mais sont-elles incompatibles à cause du dynamisme de leur mise en œuvre?

La nature des politiques industrielles provinciales

Dans le passé, les administrations provinciales n'ont pu mettre en pratique une politique d'incitation fiscale et pécuniaire à une échelle réellement efficace, comme à Ottawa. C'est pourquoi elles ont été obligées d'utiliser des moyens d'action directs, tels que l'octroi préférentiel de subventions et d'autres incitations financières aux entreprises.

C'est parce que les autorités provinciales s'occupent en premier lieu des répercussions locales des activités industrielles qu'elles se sont intéressées directement aux conséquences lointaines du comportement des entreprises, et ont utilisé des mesures très ponctuelles, et souvent interventionnistes pour y remédier. Par exemple, en matière de R-D industrielle elles ont accompli un effort de développement et de diffusion des techniques par le truchement de certains organismes provinciaux comme les conseils de recherches et des offices autonomes tels qu'AOSTRA et NORDCO, plutôt que de recourir à la fiscalité.

Il est remarquable que les moyens de politique industrielle des autorités provinciales ressemblent plus à ceux d'autres pays industrialisés qu'à ceux utilisés par la politique fédérale, en ce qu'ils mettent l'accent sur une action directe auprès des entreprises individuelles. Tout comme les pays d'Europe occidentale, l'Ontario, le Québec et les provinces de l'Ouest canadien ont besoin de réorganiser leur économie. C'est pourquoi les gouvernements provinciaux estiment qu'il leur faut créer des sociétés d'État pour frayer la voie au développement industriel et à la mise en exploitation des ressources, et acquérir une participation en capital dans d'importantes entreprises privées d'exploitation des ressources et de fabrication. Il se peut donc que l'expérience acquise par les autorités provinciales dans cette forme d'intervention directe leur permette de mettre en œuvre des mesures préférentielles semblables à celles qui se répandent de plus en plus parmi de nombreux pays industrialisés, partenaires commerciaux du Canada. Nous ne suggérons pas que le gouvernement fédéral n'a pas entrepris d'activités semblables, telles que la création de sociétés de la Couronne dans certaines branches industrielles ou des interventions directes sous forme de réglementation de certaines activités particulières des entreprises. Nous signalons seulement que ces aspects ont généralement été secondaires par rapport aux mesures fédérales de modulation de la demande.

Cette situation pourrait bien changer à la suite des limitations que l'accumulation des déficits budgétaires et les mesures monétaristes imposent à la politique fiscale et monétaire du gouvernement fédéral. Ce facteur pourrait orienter l'attention vers des mécanismes préférentiels pour l'allocation des deniers publics aux entreprises industrielles, et vers l'utilisation imaginative des pouvoirs réglementaires et administratifs. D'un autre côté, les autorités provinciales se sont récemment efforcées d'utiliser récemment les éléments de l'assiette fiscale relevant de leur compétence (par exemple, les taxes de vente) afin d'appliquer les mesures de stabilisation nécessaires dans chaque province[1].

La compatibilité des diverses stratégies provinciales pose un sérieux point d'interrogation. Si on les répartit selon leurs objectifs, on

peut les classer en deux catégories: la première est celle des stratégies de diversification, fondées sur l'existence de certaines ressources abondantes. C'est fondamentalement la stratégie de la plupart des provinces périphériques, y compris la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et Terre-Neuve, mais non de toutes. Leur ligne de pensée consiste à accroître la valeur ajoutée aux matières premières de la province quand cela est possible, et à créer le maximum d'emplois grâce à la mise en valeur des ressources. Quand ce n'est pas possible, les gouvernement provinciaux s'efforcent généralement de tirer le maximum de revenus de l'exploitation de ces ressources afin de financer d'autres secteurs d'activités. Grâce à ces fonds, ils s'efforcent d'élargir la gamme des ressources renouvelables (comme l'Alberta y procède en finançant l'effort de recherche sur les cultures nouvelles et sur l'irrigation) ou investissent dans des industries tertiaires au service de la principale industrie de matières premières (par exemple, la construction des matériels d'exploitation pétrolière et le développement des technologies correspondantes en Alberta, ou la production d'équipement de pêche et le développement de la technologie halieutique à Terre-Neuve)[2]. L'adoption de ces mesures semble être largement encouragée par la prise de conscience, au sein des autorités provinciales, de la limitation quantitative des ressources non renouvelables, et de la capacité actuelle restreinte de reconstituer de nombreuses ressources renouvelables, dans leur intégralité, particulièrement les forêts. En raison de l'accent qu'elles mettent sur la diversification des industries fondées sur l'exploitation d'une ou deux ressources principales, les politiques industrielles de ces provinces suivent généralement des inflexions prioritaires mieux marquées que celles des autres, et elles sont plus cohérentes. Cet aspect est particulièrement apparent en manière de stratégies de R-D. Les gouvernements de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve ont mis spécialement l'accent sur la technologie d'exploitation des ressources et sur les mécanismes de mise en œuvre d'une stratégie efficace de recherche (par exemple par le truchement d'AOSTRA, de C-CORE et de NORDCO).

La seconde stratégie est celle de la restructuration de l'industrie de fabrication en fonction de l'évolution du potentiel d'adaptation de chaque branche industrielle provinciale aux fluctuations des courants d'échanges internationaux, nord-américains et interrégionaux. Cet aspect est caractéristique des politiques industrielles de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario et du Manitoba. Ces provinces mettent l'accent sur le développement des potentiels technique, commercial et gestionnaire des entreprises de fabrication, et sur l'amélioration des débouchés régionaux, nationaux et internationaux.

Des stratégies antagonistes?

Il semble que les stratégies provinciales soient compatibles, *tout au moins dans leurs intentions*. L'effort accru de transformation des matières premières locales préconisé dans bien des provinces périphériques ne gêne guère l'industrie de fabrication du Canada central, car la plupart de ces matières premières façonnées sont destinées avant tout à l'exportation, et ce sont donc les industries étrangères qui ne peuvent les transformer de manière plus poussée. En effet, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, aucune branche industrielle provinciale ne livre plus d'un tiers des matières premières brutes et semi-ouvrées qu'elle produit à des clients canadiens (voir le tableau II.5) et, dans bien des cas, cette proportion est nettement plus faible. De plus, la transformation poussée des matières premières est avantageuse pour l'ensemble du pays, car elle ouvre de nouveaux débouchés pour les entreprises du Canada central fabriquant des biens d'équipement ou offrant des services à l'industrie de transformation.

C'est seulement à cause d'une controverse entre l'Ontario et l'Alberta au sujet des livraisons d'hydrocarbures aux raffineries pétrolières ontariennes que la question de la transformation poussée des matières premières s'est posée[3]. Elle était très sérieuse, parce qu'il s'agissait d'un produit de base d'importance stratégique pour la prospérité économique de toute une région industrielle. La controverse portait sur le point suivant: le gouvernement albertain voulait-il conserver les hydrocarbures pour les faire transformer en Alberta ou les exporter sous forme brute pour en tirer des droits ou des taxes plus élevés? Il est peu probable que cette controverse se produise au sujet de toute autre matière première, étant donné la répartition interprovinciale des livraisons de matières premières canadiennes.

Les provinces les plus industrialisées suivent une politique de restructuration industrielle qui n'évoque qu'assez peu de problèmes interrégionaux. La tentative de mise en veilleuse des industries non concurrentielles en Ontario et au Québec ne peut que renforcer l'économie nationale, réduire le protectionnisme et faciliter la fourniture de marchandises concurrentielles sur le plan technique et sur celui des prix. Certaines difficultés pourraient être causées par la création de nouvelles industries similaires dans deux provinces industrialisées. Par bonheur, cela semble peu probable; les économies provinciales sont déjà fortement spécialisées, et les divers gouvernements provinciaux ne semblent pas avoir choisi de nouvelles spécialisations directement concurrentielles. Bien qu'un certain nombre de provinces aient annoncé leur intention de développer la recherche en microélectronique, et qu'il semble y avoir quelque double emploi, celui-ci n'a pas trop d'importance si les applications sont différentes. C'est ce qui *semble se produire* car, en Saskatchewan par exemple, la recherche est orientée vers la commande microélectronique du ma-

tériel agricole et l'équipement optoélectronique de télécommunications, alors qu'au Manitoba l'effort porte sur le génie mécanique[4].

C'est dans deux domaines principaux que pourraient apparaître les antagonismes réels: premièrement, des controverses sont possibles au sujet des modifications de la politique industrielle et commerciale fédérale nécessaires à la restructuration des industries québécoise et ontarienne. En second lieu, les gouvernements pourraient s'efforcer de protéger l'économie de leur province des conséquences des fluctuations économiques qui se déroulent dans l'ensemble du pays.

La première éventualité a déjà été quelque peu examinée vers la fin du chapitre IV, et elle paraît offrir deux aspects. Tout d'abord, certains problèmes pourraient être causés par l'octroi fédéral simultané d'une aide à la restructuration de l'industrie de l'Ontario et du Québec. En second lieu, et cette observation est peut-être plus importante encore, il pourrait se produire des antagonismes entre provinces au sujet du contenu de la politique industrielle fédérale.

Les dissensions entre l'Ontario et le Québec au sujet de la répartition de l'aide fédérale pourraient atteindre une ampleur notable d'autant que, comme les événements récents dans l'industrie automobile le montrent, l'économie ontarienne deviendra probablement plus vulnérable au cours des dix prochaines années. En sollicitant des autorités fédérales une aide plus large à son industrie, l'Ontario pourrait causer de sérieuses difficultés au Québec; en effet, jusqu'à récemment, cette province a obtenu la plus grosse part, et de beaucoup, de l'aide fédérale au développement industriel[5].

Les réactions de l'ensemble du pays aux demandes des deux provinces centrales causent de plus amples préoccupations. Non seulement cette restructuration de l'industrie du Canada central exige-t-elle un financement fédéral, mais aussi une modification notable de la politique commerciale du pays,en particulier pour limiter les importations de produits faisant une concurrence excessive aux productions de certaines branches industrielles. En raison de la sensibilité grandissante des provinces de l'Ouest canadien à l'égard du protectionnisme douanier et de la politique fédérale de soutien à l'industrie qui, selon les provinces de l'Ouest et de l'Est, favorisent indûment l'industrie du Canada central, la politique commerciale devient aisément l'objet d'une controverse animée[6].

Antagonisme entre provinces centrales et périphériques en matière de stratégies industrielles et de barrières interprovinciales

Il existe cependant des raisons plus importantes aux antagonismes entre régions, et elles découlent de la *façon* dont les autorités provinciales mettent en œuvre leur politique économique, plutôt que de

leurs *objectifs* stratégiques à plus long terme. En la mettant en œuvre, les gouvernements provinciaux s'efforcent de plus en plus de protéger l'économie provinciale des difficultés qui se produisent sur le plan national. En même temps, ils font leur possible pour retenir tous les profits d'une situation avantageuse, quels que soient leurs objectifs stratégiques. Il en a même résulté la publication de nombreux ouvrages sur les barrières interprovinciales au sein de l'union économique canadienne[7]. Ce problème est complexe, car il porte sur des questions de compétence constitutionnelle, d'échanges de marchandises et de services, de droit au déplacement des travailleurs d'une province à l'autre, de politique fiscale, et d'action arbitraire des gouvernements provinciaux ou des organismes provinciaux dans des domaines tels que l'octroi des marchés publics et l'investissement. Le désir d'isoler les économies provinciales se fonde sur la conviction des autorités des provinces de l'Ouest et de l'Est canadien que le marché commun canadien défavorise les intérêts régionaux. Cette opinion prend la forme de mesures envisageant une grande partie des activités économiques comme un jeu à somme nulle fournissant des avantages à une région aux dépens d'une autre. Elles se classent en deux catégories: les restrictions et les entraves techniques qui portent surtout sur l'échange de marchandises et le déplacement de la main-d'œuvre, et les incitations qui s'appliquent surtout aux investissements.

Les entraves techniques

Ce sont les entraves techniques qui sont les plus nombreuses et elles portent sur les échanges de marchandises et le déplacement des travailleurs. En matière de main-d'œuvre, les mécanismes provinciaux perfectionnés de réglementation et d'élaboration des normes professionnelles peuvent mettre de sérieuses entraves aux déplacements[8]. Bien qu'il existe des accords de reconnaissance réciproques des spécialisations professionnelles, leur mise en œuvre n'est pas uniforme, comme l'a montré le contentieux récent entre l'Ontario et le Québec au sujet des travailleurs du bâtiment[9]. Certaines mesures récentes prises à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, en vue de réserver les emplois des industries d'exploitation des ressources aux travailleurs locaux, montrent que la latitude d'action des autorités provinciales peut être considérable. Cependant, le pouvoir d'une province à appliquer ces restrictions de façon excessive à toute une gamme de catégories d'emplois se trouve limité en pratique. Dans les régions en développement rapide, où les travailleurs désirent aller, les dirigeants sont généralement à la recherche de travailleurs qualifiés, et il n'est pas de leur intérêt d'imposer des restrictions excessives aux déplacements de ces derniers.

De nombreuses restrictions à l'emploi, telles celles qui sont appliquées à Terre-Neuve, en Saskatchewan (dans les chantiers d'exploitation des ressources naturelles du Nord) et même dans les chantiers industriels financés par le ministère de l'Expansion économique régionale visent simplement à assurer un emploi au plus grand nombre possible de chômeurs locaux avant l'engagement de travailleurs de l'extérieur. On conçoit difficilement comment ces restrictions pourraient affecter les autres Canadiens[10]. Certes, l'inefficacité peut résulter de l'engagement de travailleurs locaux sans spécialisation à la place de travailleurs spécialisés de l'extérieur, mais on pourrait y remédier en articulant les programmes de formation aux prévisions d'engagement de la main-d'œuvre.

Il est important de se souvenir qu'il existe d'autres obstacles involontaires ceux-là, à la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre, et ils proviennent des différences entre les systèmes d'éducation des diverses provinces[11], des niveaux divers des services sociaux et, bien entendu, des barrières linguistiques. Tous ces obstacles limitent d'une certaine façon la mobilité de la main-d'œuvre. De plus, on ne connaît pas l'influence réelle des obstacles dressés par les provinces sur la capacité d'un travailleur à trouver un emploi ailleurs au Canada, par comparaison avec d'autres limitations fondamentales telles que le niveau des gains ou la spécialisation professionnelle. En résumé, cette question est complexe, et les préoccupations causées par les restrictions explicites que les provinces imposent à la mobilité des travailleurs peuvent être exagérées, et ne constituer qu'un facteur accessoire du problème général.

Par contre, les obstacles au mouvement des marchandises sont plus nombreux et plus variés. C'est peut-être l'existence des offices provinciaux de commercialisation qui cause le plus de controverses. Il en existe bien plus de 100 au Canada[12], qui fonctionnent sous l'autorité du gouvernement fédéral ou des administrations provinciales. Beaucoup d'entre eux, mais non tous, sont chargés de réguler la production de diverses denrées agricoles grâce à l'attribution d'un contingent de production à chaque cultivateur. Des controverses notables se sont manifestées, au début des années 1970, au sujet des échanges interprovinciaux des denrées agricoles (la «guerre des œufs et des poulets»)[13], et des décisions judiciaires ont limité les pouvoirs des administrations provinciales en matière de réglementation des importations provenant d'autres provinces du Canada[14]. Cependant, il en a résulté la création d'offices nationaux de commercialisation des denrées dont les échanges interprovinciaux pourraient causer des difficultés (volaille, œufs et pommes de terre).

Cette réactivation des offices nationaux de commercialisation, avec une collaboration notable des provinces, indique la permanence du concept de «commercialisation ordonnée» des denrées agricoles. Elle entraîne également une restriction de la liberté de mouvement

de celles-ci, non seulement parce que les provinces désirent imposer des entraves aux échanges, mais aussi à cause des désavantages sérieux que l'établissement d'un marché commun de grande envergure cause à de nombreux petits exploitants agricoles[15].

La réglementation des activités commerciales et industrielles constitue un autre domaine où les obstacles imposés par les autorités provinciales ont causé des difficultés. Les réglementations provinciales portant sur les normes d'emploi, la sécurité au travail, les normes de qualité des produits, la protection des consommateurs, le droit des contrats et les transports entraînent souvent des complications et des dépenses supplémentaires pour les entreprises vendant à l'échelle du pays[16]. Mais deux facteurs réduisent quelque peu ces coûts: en premier lieu, les réglementations provinciales tendent à se ressembler; en fait, les mécanismes institutionnels existants favorisent une certaine analogie (par exemple, la réglementation interprovinciale du camionnage); en second lieu, dans un pays très diversifié sur les plans social, géographique, culturel et économique, il est peut-être indispensable que des cadres réglementaires différents soient imposés pour assurer une meilleure adaptation des normes aux conditions locales. C'est pourquoi, en dépit de l'attention que la presse leur a accordée, les obstacles que nous avons décrits ci-dessus ne semblent pas trop gêner le fonctionnement d'un marché national relativement cohérent.

Cependant, trois réglementations importantes gênent l'intégration économique du pays: le ralentissement de l'épuisement des ressources naturelles, la politique des marchés publics et la réglementation du mouvement des capitaux. En tant que détentrices des ressources naturelles, les provinces peuvent imposer une réglementation de leur exploitation, en vue d'une gestion judicieuse, et exiger que leur transformation soit effectuée dans la province même. Les autorités provinciales ne peuvent pas fixer le prix d'une ressource échangée entre les provinces et limiter cet échange, excepté pour en retarder l'épuisement[17]. Cependant, ce pouvoir de retenir des matières premières pour quelque raison que ce soit, ou de réclamer un certain degré de transformation, est d'importance certaine. Il peut également être utilisé pour freiner les échanges interprovinciaux, engendrant des difficultés entre les diverses régions. Le pouvoir de retarder l'épuisement d'une ressource, par exemple, a permis à l'Alberta d'exclure une certaine proportion des réserves pétrolières normalement disponibles pour extraction, durant son désaccord avec le gouvernement fédéral au sujet de la fixation du prix du pétrole, survenu en 1981.

La politique provinciale des marchés publics, dont certaines stipulations excluent les fournisseurs situés hors de la province, constitue un autre obstacle à l'intégration économique. Toutes les administrations provinciales pratiquent ce favoritisme sous une forme ou

l'autre. Le tableau V.1 décrit les lignes de force de certaines de ces politiques. Outre la tendance générale aux achats préférentiels des gouvernements provinciaux, les sociétés de la Couronne provinciales, et particulièrement les compagnies d'électricité et de téléphone, pratiquent aussi une politique d'achat discriminatoire. Ces méthodes ont pour effet de morceler le marché canadien et d'élever des obstacles à la production de masse. Si l'on associe ces facteurs à la préférence accordée au plus bas soumissionnaire, il en résulte souvent que les achats des produits finis sont effectués à l'étranger, particulièrement dans les provinces dont l'industrie de fabrication est d'ampleur restreinte. Et pourtant, les efforts de l'Ontario pour encourager une politique des marchés publics favorisant les produits canadiens sont considérés avec quelque suspicion par les autres administrations provinciales, qui estiment qu'il s'agit simplement d'un stratagème pour les encourager à acheter les marchandises ontariennes plus coûteuses[18].

Il est très malaisé d'évaluer l'effet de morcellement du marché exercé par les politiques provinciales des marchés publics, car elles sont souvent difficiles à mettre en évidence. Par exemple, la politique d'achats préférentiels peut prendre la forme d'une prime offerte aux entreprises locales ou d'une exclusivité qui leur est accordée lors de l'attribution des contrats ou de la présentation des soumissions. Toutes ces méthodes sont suivies sans qu'il y paraisse, à moins d'être déclarées politique du gouvernement. La politique provinciale des marchés publics semble cependant avoir eu des effets très négatifs, et bien visibles, sur l'octroi des contrats par les compagnies de services publics. Les grands constructeurs d'équipements et les fournisseurs de ces compagnies de services publics tels que les compagnies d'électricité ou de télécommunications, découvrent souvent que, pour fournir le secteur public provincial, il leur faut implanter une usine dans la province concernée. Il leur arrive souvent de créer une usine de productivité insuffisante pour fabriquer une série de produits déjà existants. Cette méthode rend impossible les économies d'échelle dans la production destinée à l'ensemble du marché intérieur. On empêche ainsi l'industrie canadienne d'arriver à concurrencer l'étranger car on limite les débouchés à l'exportation et on favorise la pénétration des produits importés. Il en résulte que le Canada est le seul fabricant de matériel électrique à souffrir d'un déficit important de sa balance commerciale à ce titre[19].

La dernière catégorie de barrière économique érigée par les provinces intéresse le mouvement des capitaux. Cet obstacle est relativement nouveau, et il provient en partie du désir croissant des gouvernements provinciaux de superviser leurs déplacements. On note avec intérêt que, si le gouvernement fédéral a la mainmise sur les banques et le crédit, aucune interdiction constitutionnelle n'empêche les provinces de limiter les mouvements des capitaux[20]. Une

Tableau V.1 – Politiques provinciales des marchés publics

Terre-Neuve[a]:

- prime de 15 pour cent aux fournisseurs locaux, et préférence accordée après analyse avantages/coûts (les entreprises locales sont préférées quand les retombées atteignent 1,5 fois le coût supplémentaire)
- politique préférentielle à quatre degrés pour les contrats de consultance (par exemple, si le bureau est situé dans la province)
- préférence globale accordée aux produits canadiens

Île-du-Prince-Édouard[b]:

- aucune politique explicite favorisant l'industrie locale
- en pratique, quelque préférence accordée aux fournisseurs locaux

Nouvelle Écosse:

- prime pouvant atteindre 10 pour cent du prix, accordée préférentiellement à certaines industries locales[c]
- octroi préférentiel de petits contrats aux entreprises locales[d]
- exclusivité accordée aux fournisseurs locaux, s'il y en a trois ou plus, ou dans des circonstances exceptionnelles[c]

Nouveau-Brunswick:

- depuis octobre 1977, l'évaluation des soumissions tient compte du prix et des retombées locales
- recours aux sous-traitants
- exclusivité accordée aux fournisseurs locaux, si trois ou plus sont disponibles
- développement des fournisseurs locaux grâce aux contrats de marge bénéficiaire assurée et d'une aide à la mise au point du produit

Provinces atlantiques[e]:

- Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes a annoncé, le 12 mars 1980, qu'il apportait des modifications à la politique des marchés publics du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard afin d'inclure parmi les critères de l'attribution des contrats d'achat des matériaux, le concept de valeur ajoutée régionale
- ce concept de valeur ajoutée régionale n'est pas utilisé si le fournisseur local est concurrentiel
- en pratique, un supplément de prix de 5 à 10 pour cent est accepté du fournisseur local avant qu'on n'octroie le contrat à une entreprise située en dehors de la région

Québec:

- prime de 10 pour cent pour les contrats dépassant 50 000 $[c]
- en certains cas (dépendant de l'âpreté de la concurrence au Québec même), exclusivité accordée aux soumissions d'entreprises
- exclusivité accordée également pour la réalisation des objectifs de développement industriel de la province
- les contrats doivent stipuler le montant de la valeur ajoutée localement et au Canada, y compris l'attribution des contrats de sous-traitance

Ontario:

- prime de 10 pour cent accordée aux fournisseurs *canadiens*, laquelle s'applique également à tous les organismes financés par l'Administration provinciale et aux industries recevant un soutien provincial à dater de novembre 1980
- préférence accordée aux entreprises ontariennes quand leurs soumissions sont concurrentielles[d,f]

- préférence accordée aux entreprises locales si les prix, la date de livraison et la qualité des produits sont équivalents

Alberta:

- aucune préférence accordée aux fournisseurs locaux, mais quelques gros contrats (par exemple, les programmes touristiques) sont accordés à des entreprises albertaines
- les firmes à qui il est permis de faire des soumissions pour l'octroi de permis de prospection et d'exploitation des richesses naturelles doivent avoir un permis d'exploitation en Alberta
- le soumissionnaire pour certains grands travaux (exploitation des sables bitumineux, construction des oléoducs) doivent employer la main-d'œuvre locale et s'approvisionner auprès de fournisseurs locaux[g]

Colombie-Britannique:

- prime de 10 pour cent du coût
- préférence accordée aux fournisseurs locaux
- obligation d'utiliser la main-d'œuvre régionale ou sectorielle et d'accroître le dynamisme de l'industrie locale[d]

Sources : [a] Gouvernement de Terre-Neuve, ministère du Développement industriel
[b] Entrevue avec un fonctionnaire de l'Île-du-Prince-Édouard
[c] Gouvernement du Canada, *Pouvoirs touchant l'économie; fondements constitutionnels de l'union économique canadienne*, CCMC, Doc: 830-81/036, juillet 1980, pp. 29-31
[d] J. Maxwell et C. Pestieau, *Economic Realities of Contemporary Confederation*, Montréal, IRI, 1980, p. 87
[e] Conseil des Premiers ministres des Maritimes, "Regional Preference in Provincial Purchasing eand Tendering Policies", Communiqué de presse, mars 1980
[f] F.S. Miller, *Supplementary Measures to Stimulate the Ontario Economy*, Gouvernement de l'Ontario, novembre 1980
[g] Entrevue avec les fonctionnaires de l'Administration albertaine.

grande partie de ce pouvoir provient de ce que les administrations provinciales réglementent les activités des sociétés constituées sous juridiction provinciale. Les pouvoirs provinciaux les plus important à ce propos sont ceux de réglementation des établissements bancaires, tels que les sociétés fiduciaires, les caisses populaires, les mutuelles d'épargne et de crédit et les compagnies d'assurances. Le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique ont adopté une législation obligeant les compagnies d'assurances à conserver une certaine proportion de leur capital dans la province où elles ont été constituées. Une loi québécoise exige que les acquisitions d'actions des sociétés de prêts individuels et sur hypothèques soient approuvés par l'Administration. De même, la Colombie-Britannique et le Québec exigent (à différents degrés) que les fonds de leur Caisse de retraite soient investis sur place. Les diverses provinces (à l'exception du Québec, qui administre sa propre Caisse) se sont mises d'accord avec le gouvernement fédéral pour que les fonds de retraite du Canada soient réinvestis dans toutes les provinces en proportion de leurs contributions individuelles[21].

Sauf les restrictions concernant l'investissement des fonds des Caisses de pension et les réserves des compagnies d'assurances, les autorités provinciales n'ont pas utilisé vraiment leur pouvoir d'empêcher le mouvement des capitaux. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, elles pourraient utiliser leur pouvoir de réglementation des transactions financières et d'autres pouvoirs de leur compétence pour influencer ce secteur (par exemple, leur droit de propriété sur les ressources naturelles) et régir le mouvement des capitaux. C'est ce qui est arrivé quand les autorités ont craint de perdre la haute main sur d'importantes sociétés financières et industrielles. Le cas le plus connu a été l'utilisation de ses pouvoirs législatifs par le gouvernement québécois en vue d'empêcher la vente du Crédit foncier à des capitalistes non québécois, et sa menace d'utiliser ses pouvoirs réglementaires en matière d'investissement afin d'empêcher la société *Sun Life* de transférer son siège social hors de la province. Cependant, l'action des autorités de la Colombie-Britannique en vue d'empêcher la vente de la société *MacMillan-Bloedel* à *Canadian Pacific Investments* a été plus surprenante, en raison de leur désir d'attirer les investissements de l'étranger et de leur opposition, souvent réitérée, à toute réglementation pertinente. Il est évident que la répétition de telles initiatives pourrait sérieusement affecter le droit de propriété dans tout le pays.

En dépit de ces exceptions, les barrières au mouvement des capitaux semblent d'ampleur limitée. L'attention qu'elles ont reçue des décideurs politiques au cours des quelques années passées résulte probablement de quelques affaires isolées et spectaculaires qui se sont produites. L'érection de telles barrières reste exceptionnelle et leur effet réel sur le mouvement des capitaux au sein du Canada est très douteux. Leur existence montre cependant qu'elles *pourraient avoir* des effets de dislocation si certaines grandes provinces estimaient que leur intérêt leur commande de contester l'infrastructure économique existante.

Les incitations

Les incitations offertes par les administrations provinciales à l'implantation et au développement des industries sont plus importantes que les obstacles au déplacement des marchandises, de la main-d'œuvre et du capital. Les administrations agissent surtout grâce à leurs pouvoirs de dépenser et de percevoir des impôts.

Traditionnellement, les administrations provinciales n'ont pas rivalisé entre elles sur le plan des méthodes fiscales et des taux d'imposition. En 1981, c'était l'Alberta qui percevait le plus faible taux d'impôts sur le revenu personnel (soit 38,5 % de l'impôt fédéral) et Terre-Neuve en exigeait le plus (58 %). Mais le taux de l'impôt sur le

revenu des sociétés était beaucoup plus uniforme, et ne variait guère plus de six pour cent. Cependant, l'Ontario, le Québec et l'Alberta ont mis en œuvre divers modes de taxation des sociétés qui leur donnent beaucoup plus de latitude pour adapter leur politique fiscale aux besoins locaux; dans le cas des provinces les plus riches, cette méthode permet de diminuer le taux d'imposition. Certaines provinces ont aussi promulgué des dispositions fiscales pour encourager les investissements dans les entreprises dont toutes les activités ou une partie substantielle de celles-ci se déroulent au sein de la province concernée[22].

Ces formes nouvelles d'incitations fiscales ont parfois eu des conséquences inattendues. En 1975, le gouvernement ontarien ayant suspendu provisoirement la perception de la taxe de vente sur les véhicules automobiles, en vue d'encourager leur construction, il a déclaré que cette exemption ne s'appliquait qu'aux autos construites dans le cadre de la Convention canado-étatsunienne de l'automobile (*Autopact*). Les automobiles de marque Volvo, construites en Nouvelle-Écosse avec des pièces détachées d'origine suédoise, étaient donc exclues. Ainsi, le résultat de cette disposition fiscale a-t-il été d'encourager la vente en Ontario des automobiles construites dans le cadre de la Convention canado-étatsunienne de l'automobile, mais d'exclure les automobiles construites dans une autre province canadienne.

Outre les incitations fiscales, les Administrations provinciales accordent une aide financière directe aux entreprises. Les estimations préliminaires pour l'exercice 1979-1980 indiquent que les administrations provinciales ont consacré environ 330 M$ à l'aide directe au commerce et à l'industrie. Le quart de cette somme environ consistait en versements d'argent comptant aux entreprises[23]. De plus, certains gouvernements provinciaux, souvent par le canal de sociétés de développement industriel, ont prêté d'importantes sommes d'argent aux entreprises désireuses d'agrandir leurs usines ou d'en implanter de nouvelles. À la fin de 1977, par exemple, les prêts non recouvrés que les administrations provinciales avaient accordés à des commerces et à des industries atteignaient un total de 779 M$[24]. Il est évident que des incitations aussi importantes pourraient frayer la voie à la rivalité interprovinciale. Bien qu'en principe il serait possible d'en réduire la probabilité en assurant que les politiques industrielles des diverses provinces se complètent plutôt que de rivaliser, certains faits montrent qu'en fait, ce n'est pas le cas habituel.

Diverses provinces ont encouragé la création d'industries rivales ou ont maintenu certaines entreprises en déclin, bien que des entreprises semblables fonctionnassent avec succès dans d'autres provinces (tel a été le cas des acieries de la Saskatchewan, du Québec et de la Nouvelle-Écosse, et de la construction automobile en Nouvelle-

Écosse, au Nouveau-Brunswick et au Québec)[25]. La plupart de ces entreprises rivales, c'est-à-dire de sidérurgie au Québec et en Nouvelle-Écosse et de construction automobile au Nouveau-Brunswick, n'ont guère connu de succès. De plus, il est difficile d'évaluer les dommages subis par les fabricants ontariens à la suite de l'implantation d'usines sidérurgiques et de construction automobile *commercialement viables* dans d'autres provinces. Dans ces deux secteurs tout au moins, il ne semble guère probable qu'un morcellement du marché se soit produit à la suite de la production spécialisée de l'acierie de la Saskatchewan et de l'atelier de montage d'automobiles de la Nouvelle-Écosse.

D'un autre côté, comme Allan Tupper l'a indiqué, la rivalité entre les provinces permet aux entreprises de les opposer l'une à l'autre pour obtenir de larges subventions. Dans des régions qui n'offrent pas les mêmes facilités d'implantation que le Canada central, ou guère d'accès aux ressources comme dans l'Ouest canadien, cette rivalité peut avoir de fâcheuses répercussions dans les autres secteurs de la politique publique. Les gouvernements provinciaux, tel celui de la Nouvelle-Écosse, ont cru nécessaire d'édicter une législation restreignant les droits des travailleurs à organiser des syndicats dans certaines usines, afin d'attirer de gros investissements étrangers[26].

Dans le passé, les provinces les plus démunies se sont efforcées d'attirer de nouvelles industries et de favoriser l'expansion de celles qui existaient, grâce à divers programmes d'incitation. Actuellement, même les provinces bien dotées font miroiter les appâts pécuniaires. Dans le cas de l'Ontario et du Québec, il s'agit surtout de réorganiser l'infrastructure industrielle. Dans les provinces de l'Ouest canadien, particulièrement en Alberta, le gouvernement sera tenté d'utiliser les rentrées qu'il a tiré des hydrocarbures pour financer le développement de l'industrie, empêchant ainsi l'implantation d'entreprises dans le Canada central.

Une telle concurrence risque de causer des dommages aux provinces les plus faibles. Comme la figure IV.1 l'illustre, les gouvernements provinciaux ont consacré des montant inégaux au développement industriel. La charge assumée par les provinces les plus démunies, en vue de développer leur industrie, est déjà beaucoup plus lourde que dans les provinces les plus riches, si on l'évalue en termes de financement du commerce et de l'industrie par habitant. Cette rivalité acharnée ne peut déboucher que sur un accroissement des inégalités.

Conclusions

Les entraves que les provinces posent aux échanges de marchandises et leurs rivalités en manière d'incitations économiques constituent plus des risques éventuels que des crises actuelles. Il est certain que

les possibilités de développement de ces obstacles et des rivalités entre ces provinces sont grandes, comme nous l'avons déjà indiqué. Cependant, en dépit des aléas, jusqu'à présent les provinces ont agi *avec retenue*. Les obstacles et les incitations déjà existantes sont symboliques, à quelques exceptions près, ou ont été mises en œuvre pour remédier à quelques conséquences fâcheuses du fonctionnement du marché commun canadien pour certaines provinces. De plus, les autorités provinciales ne semblent pas désireuses de rivaliser l'une avec l'autre dans l'établissement de leurs priorités industrielles. Cela n'est guère surprenant, étant donné la forte spécialisation des composants de l'économie canadienne et leurs liens plutôt lâches. La divergence des stratégies industrielles de diverses provinces indique un *divorce progressif* de leurs intérêts économiques et un désir de trouver des solutions provinciales plutôt que régionales ou nationales aux problèmes de l'industrie.

Cependant, les modifications importantes à la structure économique du pays et la perception croissante des différences d'intérêts des diverses régions indiquent que le désaccord naissant au sujet de la politique industrielle pourrait s'élargir. Il s'agit donc de remédier à ces difficultés et, en même temps, de délimiter le cadre institutionnel et les objectifs qui encourageraient les décideurs politiques provinciaux à œuvrer de concert à l'élaboration d'une politique industrielle nationale. Dans la section suivante, nous passerons en revue certains efforts récents réalisés à ce propos au niveau intergouvernemental.

Troisième partie

Concertation intergouvernementale et politique industrielle

VI. Une nation très gouvernée

Plus que tout autre pays fédératif, le Canada utilise la négociation intergouvernementale pour résoudre les différends politiques. Ce fait s'explique en partie par la nature de ces différends, qui ne sont pas la plupart du temps d'origine sociale, ethnique ou religieuse, mais surviennent sur un plan régional. De plus, les deux paliers de gouvernement exerçant un large éventail de fonctions, ils doivent nécessairement et inéluctablement communiquer entre eux. Cela vaut en particulier dans le domaine de la politique industrielle, car il ne suffit pas de se demander *quelle branche* favoriser; il faut en outre déterminer *la région* qui tirera avantage des mesures prises par les pouvoirs publics.

La répartition géographique de l'activité industrielle canadienne tend à reléguer au second plan le critère d'efficacité, c'est-à-dire le choix du genre d'activité à favoriser, et même la question de la répartition des avantages industriels parmi la collectivité. Mais dans quelle mesure les mécanismes de liaison intergouvernementale existants contribuent-ils à résoudre les différends régionaux en matière de politique industrielle? Sont-ils aptes à faire naître le consensus et la cohérence nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique industrielle? Nous nous efforcerons de répondre à ces questions dans les chapitres suivants, où sont décrits certains efforts de collaboration intergouvernementale accomplis depuis dix ans. Les études de cas réalisées à cette fin ont été classées dans deux grandes catégories: la collaboration interprovinciale et la collaboration fédérale-provinciale. Nous avons inclus dans la première les efforts de coopération régionale, par exemple la création du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, et la collaboration intergouvernementale sur un plan plus général, telle celle concrétisée par les réunions des ministres de l'Industrie des différentes provinces. La

seconde catégorie comprend les efforts de collaboration multilatérale, c'est-à-dire entre l'Administration fédérale et une partie ou la totalité des administrations provinciales, ou bilatérale, à savoir entre l'Administration centrale et une administration provinciale.

L'ampleur des relations intergouvernementales

Il n'est pas possible, dans le cadre restreint de la présente Étude, d'évaluer en détail l'ampleur de l'effort de collaboration et de consultation interprovinciales et fédérales-provinciales[1]. On peut toutefois affirmer, de façon générale, que l'activité intergouvernementale s'est accrue notablement au cours de ces dernières années. Il existe actuellement un vaste réseau d'organismes fédéraux-provinciaux et interprovinciaux, allant des grands organismes officiels dotés d'effectifs permanents, tels le Conseil des ministres de l'Éducation et le Conseil des Premiers ministres des Maritimes, aux groupes de travail officieux chargés d'étudier telle ou telle question technique. Entre les deux se trouvent une foule d'organes de structures très diverses.

L'*absence* de données statistiques fiables sur le nombre d'organismes intergouvernementaux et sur la périodicité de leurs réunions illustre sans doute l'inconsistance des relations intergouvernementales. En 1972, le Bureau du Conseil privé a dressé une liste de 482 organismes fédéraux-provinciaux, mais on estime que leur nombre s'est accru considérablement depuis cette époque[2]. M. Gérard Veilleux, haut fonctionnaire fédéral, a réalisé une enquête sur le nombre d'organismes de consultation fédérale-provinciale à l'œuvre entre 1957 et 1977; le Tableau VI.1 montre une partie des résultats de son enquête. Comme l'auteur le reconnaît volontiers, ceux-ci ne donnent

Tableau VI.1 – Nombre d'organismes fédéraux-provinciaux* et périodicité de leurs réunions

Catégorie	1957	1967	1973	1977
Niveau ministériel				
Organismes	5	14	20	31
Nombre de réunions	—	17	30	39
Niveau des hauts fonctionnaires				
Organismes	59	105	62	127
Nombre de réunions	—	142	121	296
Total				
Organismes	64	119	82	158
Nombre de réunions	—	159	151	335

*Il peut s'agir de conférences, de comités ou de groupes de travail à caractère permanent.

Source: Gérard Veilleux, "L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale," dans *Confrontation and Collaboration – Intergovernmental Relations in Canada Today*, R. Simeon, dir. de publ., Institut canadien d'administration publique, Toronto, 1979, p. 37.

pas une idée juste des activités déployées en ce domaine[3]. Ils montrent néanmoins que les relations intergouvernementales ont connu un essor sans précédent au cours de la période considérée.

Il faut remarquer qu'il ne s'agit pas seulement de réunions de fonctionnaires et de ministres. En 1982, l'Administration fédérale a conclu avec des administrations provinciales ou municipales plusieurs centaines d'ententes officielles comportant l'octroi, par le Trésor fédéral, d'au delà de 9 G$ par année, abstraction faite des virements de péréquation[4]. Ce montant ne comprend pas les dépenses provinciales dans le cadre de ces ententes, ni celles des nombreux accords interprovinciaux existants.

Tableau VI.2 – Organismes officiels chargés des affaires intergouvernementales au Canada, en 1981

Administration	Organisme	Date de création	Genre
fédérale	Bureau des relations fédérales-provinciales	1974	A
Terre-Neuve	Secrétariat aux affaires intergouvernementales		B
Î.-P.-É.	Comité du conseil exécutif[1]		
Nouvelle-Écosse	Bureau des Affaires intergouvernementales	1980	B
Nouveau-Brunswick	Cabinet du Premier ministre		B
Québec	Ministère des Affaires intergouvernementales	1968	C
Ontario	Ministère des Affaires intergouvernementales	1978	C
Manitoba	Comité du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales[1]		B
Saskatchewan	Ministère des Affaires intergouvernementales	1979	C
Alberta	Ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales	1972	C
Colombie-Britannique	Ministère des Relations intergouvernementales	1980	C

Remarques : Genres : A. Département indépendant dirigé par le Premier ministre
B. Fait partie du Conseil exécutif
C. Ministère distinct

[1] Les questions financières sont habituellement traitées par le Conseil du Trésor, les questions constitutionnelles par le ministère du Procureur général, et les autres par les ministères d'exécution.

Ces mécanismes de consultation se sont tellement multipliés et sont devenus si complexes que la plupart des administrations provinciales ont, tout comme l'État fédéral, créé des organismes spécialement chargés des relations intergouvernementales. Ceux-ci varient en taille et en importance (voir le tableau VI.2), mais il convient de noter que l'Administration fédérale et les cinq plus importantes administrations provinciales ont jugé bon de confier cette responsabilité à un ministère distinct[5]. Au Québec et en Alberta, ces ministères

décident des modalités de déroulement des négociations des ministères d'exécution avec les autres administrations provinciales ou l'Administration centrale, et aucun accord intergouvernemental ne peut être conclu sans leur autorisation. En outre, tous les organismes chargés des affaires intergouvernementales veillent à ce que les dirigeants adoptent une attitude conséquente dans leurs rapports avec ceux des autres gouvernements, et ils s'efforcent de les tenir au courant des lignes de conduite mises en œuvre par les autres provinces et l'Administration fédérale.

La qualité des relations intergouvernementales

En dépit de la création récente de ministères responsables des liaisons intergouvernementales, les mécanismes en place sont plus ou moins élaborés selon les cas. Dans des domaines comme la fiscalité et la péréquation, il existe, depuis le milieu des années 1950, un dispositif de collaboration qui fonctionne raisonnablement bien. Il existe aussi un degré élevé de consultation intergouvernementale (voir le tableau VI.3) dans les domaines de la santé et du bien-être social, des transport et des richesses naturelles, notamment l'agriculture et l'environnement[6]. Mais ce n'est pas le cas dans d'autres secteurs, et en particulier sur le plan de la politique industrielle.

Tableau VI.3 – Nombre d'organismes de liaison fédérale-provinciale par secteur d'activité publique, en 1977

Secteur	Nombre d'organismes	Nombre de réunions
1. Services généraux de l'Administration	40	105
2. Justice, protection des personnes et de la propriété	12	16
3. Transports et télécommunications	25	44
4. Santé	11	27
5. Bien-être social	2	3
6. Culture et loisirs	8	12
7. Enseignement	6	16
8. Richesses naturelles et secteur primaire	49	100
9. Développement industriel et commercial	5	12
Totaux	158	335

Source : G. Veilleux, *op. cit.*, p. 50.

Il faut toutefois bien distinguer les ententes de principe et les résultats *effectivement* obtenus. Comme on le voit dans le cas du Con-

seil des ministres de l'Education, même l'existence d'un secrétariat bien structuré et la tenue de réunions régulières entre hauts fonctionnaires et ministres n'ont guère contribué à assurer la cohérence et l'intégration, à l'échelle nationale, des mécanismes pédagogiques en place dans les différentes régions du pays. Tout ce que peut faire le Conseil, c'est d'être un instrument d'échange d'information et de coopération technique[7].

Ces constatations nous amènent à nous demander quels sont les mécanismes de liaison intergouvernementale les plus utiles en matière de politique industrielle. Malheureusement, la plupart de l'effort de recherche sur la collaboration fédérale-provinciale a porté sur des questions qui n'ont pas d'incidences directes sur la politique industrielle comme telle: la fiscalité et la péréquation, la Constitution, les pensions, la santé et la sécurité sociale, la main-d'œuvre et la politique d'expansion régionale[8]. Les conclusions des ces études sont plutôt ambiguës, car elles concernent à la fois le *mécanisme* des relations fédérales-provinciales et la *substance* des questions en cause.

Les facteurs qui semblent avoir favorisé l'établissement de relations fédérales-provinciales harmonieuses sont les suivants: la communauté des normes d'action et des engagements des protagonistes, qui leur permet d'envisager les différents dossiers comme s'il s'agissait de questions techniques, et l'existence de réseaux officiels ou officieux mettant en contact des hauts fonctionnaires et des ministres appartenant à différents paliers d'administration. Il convient, en outre, de souligner l'utilité des ententes administratives qui favorisent une liaison constante. Celles-ci permettent aux responsables de mettre en évidence, dès les premiers stades de l'élaboration des lignes de conduite, les problèmes qui se posent et favorisent la collaboration. Le succès des négociations intergouvernementales dépend aussi beaucoup de la souplesse des administrations sur le plan de la réalisation des objectifs et de leur disposition à faire participer le plus tôt possible l'autre palier de gouvernement[9].

Une grande part du succès des négociations fédérales-provinciales est attribuable au fait que les deux parties reconnaissent habituellement la nécessité d'une solution élaborée en commun, ou à tout le moins à l'acceptation par un niveau de gouvernement des objectifs visés par l'autre, par exemple dans le domaine de l'assurance soins médicaux et des pensions. Cette dernière attitude est ordinairement commandée par la supériorité des ressources à la disposition d'une administration, ce qui s'est produit couramment au cours des années 1940 et 1950, époque à laquelle l'Administration centrale disposait d'un net avantage en raison de ressources financières plus abondantes et d'un accès plus facile aux connaissances des fonctionnaires pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Collaboration intergouvernementale et politique industrielle

Si nous appliquons les principes énoncés ci-dessus au cas de la politique industrielle, la coopération intergouvernementale en ce domaine devrait reposer sur l'examen systématique de dossiers techniques rigoureusement circonscrits. Il faudrait, en outre, procéder progressivement en utilisant les ententes portant sur des sujets particuliers pour élargir le consensus concernant les grandes questions.

Or, il n'est pas possible d'appliquer intégralement ces règles. Il y a d'abord la difficulté d'élaborer des politiques dans un cadre caractérisé par l'existence d'ententes portant sur des questions isolées. Ce n'est pas que les deux soient incompatibles, en particulier dans les domaines où une collaboration technique s'impose, mais la coopération en matière de politique industrielle ne peut se dérouler sur ce seul plan. Pour que la politique industrielle d'une administration soit cohérente, il faut que ses positions concernant certaines possibilités de développement industriel soient compatibles avec sa stratégie et les négociations en matière de politique industrielle s'en trouvent compliquées. *En réalité, le processus d'élaboration d'une stratégie industrielle met en lumière les différences qui existent entre les régions du Canada sur le plan économique. Il peut révéler des antagonismes qui n'apparaissent guère dans un contexte de désorganisation et d'initiatives ponctuelles. Il ne faut pas conclure à l'impossibilité des progrès en ce domaine, comme le montreront certaines des études de cas effectuées aux chapitres suivants, mais simplement se rendre compte de l'ampleur des difficultés à surmonter.*

Par ailleurs, l'orientation des relations fédérales-provinciales compliquera encore davantage les négociations intergouvernementales en matière de politique industrielle. Les administrations sont de plus en plus portées à rationaliser le processus de décision par l'emploi de méthodologies telles que la planification par objectifs, et par la création d'instances comme les organes centraux de coordination des politiques[10]. Dans le domaine qui nous intéresse, cette tendance s'est concrétisée par la mise sur pied des ministères des affaires intergouvernementales. Un observateur éminent a affirmé à ce propos que:

> «Ces organes centraux empêchent d'une certaine façon les hauts fonctionnaires et les ministres d'élaborer des ententes fédérales-provinciales suivant des normes professionnelles ou techniques... l'objectif des organismes chargés des relations fédérales-provinciales est de subordonner des objectifs limités à une fin commune de nature politique, ce qui risque d'écarter l'accord des administrations fédérale et provinciales. L'objectif implicite des responsables des affaires intergouvernementales des provinces est, signe de vues étroites, de préserver et si possible d'accroître leur autonomie, notamment la part des revenus qui leur revient exclusivement»[11].

À cette politisation générale des négociations intergouvernementales s'est ajoutée une tendance de plus en plus marquée d'un palier de gouvernement à s'intéresser vivement aux questions qui sont du ressort exclusif de l'autre, qu'il s'agisse de l'intervention de l'Administraion fédérale en matière de droits civils ou de l'ingérence des dirigeants provinciaux dans le domaine des échanges commerciaux avec l'étranger[12]. On comprend dès lors pourquoi l'éventail des questions débattues lors des conférences fédérales-provinciales s'est élargi notablement. La politique économique, en particulier, est devenue un point important de l'ordre du jour, soit que ce fût le thème même de la réunion, comme en 1978, année où les Premiers ministres se sont rencontrés à plusieurs reprises pour parler d'économie, ou un aspect des consultations, comme cela s'est produit en 1980 lors du débat constitutionnel sur le maintien du marché commun canadien.

En dépit des sérieux obstacles à contourner, il convient de miser sur la collaboration intergouvernementale pour articuler et canaliser les efforts accomplis dans les différentes régions du Canada en vue d'élaborer et de mettre en œuvre une politique industrielle. Celle-ci constitue en effet un moyen de résoudre les divergences politiques et économiques entre régions. Les relations intergouvernementales ayant un caractère essentiellement régional, elles contribuent directement à la résolution de ce problème fondamental. Cependant, il importe d'abord et avant tout de déterminer le genre ou le mode de collaboration intergouvernemental qui convient le mieux à cette fin. C'est ce que nous verrons dans les deux chapitres suivants.

VII. L'effort de collaboration des provinces

Les provinces canadiennes collaborent largement dans des domaines techniques, telle l'harmonisation de la réglementation des transports, où les mesures prises par une administration peuvent avoir de sérieuses conséquences pour une autre. Cette coopération n'est pas seulement le fait de provinces voisines ou même de provinces canadiennes séparées géographiquement, comme le montre le grand nombre d'accords de coopération conclus avec des États américains[1]. Une bonne part de cette activité se déroulant dans un cadre officieux, il est malaisé de la décrire précisément.

Au plan de la politique industrielle, il y a eu un certain nombre d'efforts de coopération interprovinciale, mais le plus important est la série de conférences des ministres provinciaux de l'Industrie. Tenues depuis un certain nombre d'années, habituellement une fois l'an, ces conférences sont l'occasion de débats sur les questions d'intérêt commun. (Les sous-ministres provinciaux de l'Industrie se réunissent aussi pour dresser l'ordre du jour des réunions des ministres, et échanger des informations).

On ne sait pas bien ce qui se passe au cours des ces réunions, car elles se déroulent à huis clos et on publie rarement des communiqués à leur issue. En fait, à part le fait qu'elles servent à tenir les ministres au courant de la politique et des activités des autres provinces en matière industrielle, ces réunions semblent s'articuler autour des conférences fédérales-provinciales, car elles permettent aux responsables provinciaux d'exprimer leurs vues concernant les initiatives de l'Administration centrale dans le domaine de la politique industrielle. En réalité, bien des réunions interprovinciales semblent remplir cette fonction. C'est, par exemple, en novembre 1977 qu'on créa

le Conseil des ministres provinciaux de l'Énergie. Sa mission officielle consiste à «définir des politiques, des priorités et des programmes, notamment des lignes directrices et des stratégies en matière de recherche et de développement technique»[2]. Cependant, selon le ministère albertain des Affaires fédérales et intergouvernementales, le principal résultat obtenu par le Conseil, dès sa première année d'existence, a été «l'élaboration d'une position commune des responsables provinciaux concernant le programme [fédéral] canadien d'isolation des maisons, en vue de la prochaine conférence fédérale-provinciale des ministres de l'Énergie»[3].

Il y a lieu de croire que les informations et les points de vue échangés lors de ces réunions comportent des omissions volontaires lorsqu'il s'agit de politique industrielle. En effet, les ministres provinciaux sont chargés d'encourager les investissements industriels des firmes implantées sur leur territoire ou d'attirer ceux des entreprises situées à l'extérieur. Il faut aussi tenir compte du désir d'une province de faire mieux que l'autre, par exemple sur le plan de l'aide aux entreprises ou de l'octroi des marchés publics. Ainsi peut-on douter de l'aptitude de ces réunions interprovinciales à produire des résultats valables en matière de collaboration industrielle.

Ce n'est pas à l'échelle nationale, mais au plan régional que la collaboration interprovinciale est la plus poussée, comme le montrent les travaux du Conseil des Premiers ministres des Maritimes et de la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest. Ces organismes montrent jusqu'où peut aller la coopération, compte tenu de l'existence d'un certain intérêt régional commun pour une action collective, de sa nécessité, et de l'utilisation d'un mécanisme administratif pour l'accomplissement de cette activité. En outre, ces deux organismes ayant fait connaître publiquement les mesures qu'ils ont adoptées, on peut en évaluer les résultats, ce qui n'est pas possible dans le cas des conférences interprovinciales, lesquelles se déroulent habituellement dans le plus grand secret.

Le Conseil des Premiers ministres des Maritimes

Ce Conseil fut créé en mai 1971 par les trois provinces maritimes, à la suite des recommandations de l'Étude sur l'union des Maritimes que les trois administrations avaient fait réaliser plusieurs années auparavant[4]. Les auteurs de l'Étude avaient recommandé la mise en place d'un mécanisme perfectionné groupant, outre le Conseil des Premiers ministres, une commission des provinces maritimes et une assemblée législative mixte, sur le modèle de la Communauté économique européenne. Le but visé était de mettre sur pied un dispositif administratif et politique favorisant l'unification des trois provinces. En optant pour l'établissement d'un Conseil des Premiers ministres, ceux-ci exprimaient leur volonté d'officialiser la collaboration plutôt

que de réaliser une union politique[5]. La Loi portant création du Conseil stipule que les Premiers ministres doivent se réunir quatre fois l'an et que les décisions doivent être prises à l'unanimité. Un Secrétariat comprenant quelque 20 personnes assure la coordination des activités administratives et des lignes d'action.

Tableau VII.1 – Organismes faisant partie du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, en 1982*

Organisme	Date de création	Effectifs (en années-personnes)	Budget de 1981-1982 (en k$)	Fonction
Service d'information du cadastre	1973	211	8 802	Vaste service commun d'établissement du cadastre (et de cartographie) à la disposition des provinces maritimes
Secrétariat	1972	22	1 111	Coordonne les activités administratives
Service de gestion des ressources des provinces maritimes	1972	70	2 898[1]	Assure des services techniques spécialisés, notamment études techniques, photographie aérienne, cartographie et planification aux secteurs public et privé
Commission de formation et de perfectionnement des agents municipaux	1974	4	200	Finance l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de formation d'agents municipaux
Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes	1974	11	571[2]	Finance l'enseignement l'universitaire
Totaux		318	13 582	

Notes : [1] Services rétribués à taux fixe.
[2] Selon les prévisions budgétaires de la Commission, celle-ci devait verser aux universités quelque 215 M$ en subventions pour immobilisations ou pour frais de recherches, en 1981-1982.
Source : Conseil des Premiers ministres des Maritimes. "Estimates of Revenue and Expenditures for the Fiscal Year 1982-83", Halifax, 1982.

En dix ans, le Conseil a encouragé de nombreuses initiatives de coopération régionale. Outre le Secrétariat, il a mis sur pied un certain nombre d'organismes régionaux qui dispensent des services aux trois provinces dans des domaines tels que l'enseignement supérieur, la formation des agents municipaux et l'établissement du cadastre (voir le tableau VII.1). Le Conseil a aussi joué un rôle dans la fondation de l'*Atlantic Policy Academy*, chargée de la formation de ces agents municipaux. Parmi les organismes qui constituent le Conseil, le plus important au plan politique est la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes. Actuellement chargée d'adresser des recommandations aux trois administrations provinciales concernant le financement de l'enseignement supérieur, elle achemine les virements des droits couvrant les étudiants inscrits dans des universités autres que celles de leur province d'origine, et administre les subventions pour immobilisations ou frais de recherche. La Commission encourage aussi la planification régionale en matière de locaux et de programmes d'enseignement supérieur. Elle a contribué largement à résoudre les problèmes posés par la migration interprovinciale des étudiants, et à empêcher tout double emploi coûteux des installations de formation spécialisée remplissant les mêmes fonctions.

Le Conseil des Premiers ministres a, en outre, favorisé la mise sur pied d'un grand nombre de comités interprovinciaux chargés de questions techniques. Selon une estimation récente du Secrétariat du Conseil, celui-ci a été à l'origine de la création de 24 organismes régionaux des Provinces maritimes[6], sur un total de 41. Les progrès les plus notables ont été accomplis dans le domaine de la standardisation des réglementations officielles en matières de sécurité et de protection de l'environnement. Il convient de mentionner, de façon toute spéciale, la Commission des transports des Provinces maritimes, dont fait partie le grand responsable de la politique correspondante pour chaque province. La Commission a joué un rôle important dans la standardisation de la réglementation du camionnage et du transport routier, de la sécurité routière et de la transférabilité des permis et immatriculations des véhicules au sein de la région. La Commission a aussi contribué à la définition de la position des Provinces maritimes face à la politique fédérale des transports, et en particulier à la tentative de l'Administration centrale d'introduire la «règle du paiement par l'utilisateur» dans la Loi nationale sur les transports.

Un effort notable de coopération a donc été accompli dans des domaines techniques ou ayant trait aux lignes d'action fédérales, mais il n'en va pas de même au plan de la politique économique en général. Cette situation est très décevante, compte tenu des importantes initiatives prises, en particulier depuis quelques années, par

les Premiers ministres et par les cadres dirigeants du Conseil pour encourager la collaboration.

La grande difficulté semble provenir du fait que les efforts de coopération économique peuvent souvent clarifier les arbitrages nécessaires à une action commune, et faire que le processus suivi prend les apparences d'un jeu à somme nulle, l'une des parties en sortant gagnante et l'autre perdante. Dans certains cas, bien entendu, la collaboration n'exige généralement qu'un faible effort, par exemple lorsque les parties s'entendent sur une attitude commune à l'égard d'une ligne de conduite fédérale, ou porte sur des actions dont les avantages sont aisés à répartir, par exemple la mise sur pied d'un service utile à tous les intéressés[7]. La collaboration est alors assez facile à organiser et à maintenir. Cependant, dans le cas d'un jeu à somme nulle, lorsqu'il est inévitable qu'il y ait des perdants, comme dans le cas du choix d'une province pour l'emplacement d'un établissement, des problèmes peuvent surgir. Ainsi a-t-il fallu plus de cinq ans pour décider du lieu d'implantation d'une École vétérinaire régionale, à cause de l'indécision des gouvernements des provinces maritimes, incapables de se décider en faveur d'une d'entre elles. Finalement un accord fut obtenu lorsque deux de ces gouvernements menacèrent d'agir sans attendre et de construire l'École au coût de 27 M$ si celui de la Nouvelle-Écosse refusait de se joindre à eux[8].

Le Conseil des Premiers ministres a entrepris, peu de temps après sa création, d'élaborer une politique de développement économique régional en mettant sur pied le Comité ministériel du développement économique et des transports. Malheureusement, ces efforts n'ont guère été fructueux, et la mise en œuvre d'un projet plus récent a aussi été reportée à plus tard. Cependant, des progrès ont été accomplis dans le domaine des marchés de l'État. Il importe, en raison de la nécessité dans laquelle se trouvent les Maritimes de s'approvisionner largement en produits ouvrés provenant du Canada central, qu'elles mettent en œuvre une politique judicieuse d'achat préférentiel dans la région[9]. Le Conseil a débattu cette question à l'occasion, depuis sa création. En 1977, il a accompli un effort concerté pour élaborer une politique des marchés publics, dont le principe a été approuvé par les Premiers ministres l'année suivante. Le principal écueil rencontré a été l'incapacité de trouver un mécanisme permettant de respecter les préférences régionales lors de l'attribution des marchés par les administrations des différentes provinces. Après trois ans de négociations, un énoncé de principes a été publié en mars 1980. Essentiellement, celui-ci obligeait les autorités publiques à donner la préférence aux fournisseurs régionaux s'il n'en existait pas au niveau local, c'est-à-dire provincial, à standardiser leurs méthodes d'achat et à s'échanger l'information concernant les fournisseurs locaux. Les trois administrations provinciales sont

aussi convenues de favoriser l'implantation d'un fournisseur régional dans les Maritimes lorsqu'il n'en existe pas[10].

Cette formule est nettement préférable à l'existence de trois politiques distinctes des marchés de l'État. Elle accuse toutefois un certain nombre de faiblesses. Les secteurs approvisionnés par un seul fournisseur régional n'ont d'autre débouché que les trois administrations des Maritimes. Cette situation pose un problème, car il existe dans bien des branches industrielles de ces provinces des fabricants dont la productivité est médiocre. L'octroi des marchés de l'État à l'échelle régionale pourrait peut-être permettre à un ou deux fabricants appartenant à ces branches d'obtenir des contrats d'envergure suffisante pour atteindre un niveau de productivité comparable à celui des entreprises de fabrication situées à l'extérieur de la région, mais la nouvelle politique adoptée ne garantit pas qu'il en sera ainsi. En outre, on ne sait pas bien où les trois administrations provinciales implanteront le nouveau potentiel industriel dont elles entendent favoriser la création par l'octroi de marchés publics. Le souci d'efficacité peut présider au choix d'un emplacement unique, mais il est peu probable que cela se produise, compte tenu du contexte politique régional, s'il y a des chances qu'une province en tire plus d'avantages que les autres.

Le dossier de la Société d'énergie des Maritimes illustre bien les limites de la collaboration régionale. L'approvisionnement en électricité coûte très cher à toutes les Provinces maritimes, et la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince Édouard sont très dépendantes du pétrole importé pour la production d'électricité[11]. Les Maritimes ont entrepris, dès 1976, d'élaborer une politique énergétique régionale, après que l'Administration centrale eût refusé d'accroître ses subventions à l'importation du pétrole nécessaire à l'alimentation des centrales électriques. Au début de 1977, le Conseil des Premiers ministres des Maritimes se rendit compte que la création d'un organisme régional responsable de la filière énergétique procurerait des avantages aux Maritimes en permettant la réalisation de vastes projets de production d'énergie, telle la construction d'une usine marémotrice dans la Baie de Fundy. Les trois Provinces maritimes et l'Administration fédérale convinrent, en février 1977, de mettre sur pied la Société d'énergie des Maritimes (MEC), dont le rôle consisterait à élaborer des projets régionaux de production énergétique et, une fois approuvés, à les mettre en œuvre. Elle devait aussi assurer la gestion du réseau régional d'interconnexion.

En janvier 1978, les deux parties fixèrent d'un commun accord les modalités de financement de cet effort, les Provinces maritimes et Ottawa s'engageant à verser chacun 5 M$ pour constituer le capital initial de la MEC[12]. Au cours des mois qui suivirent, les progrès furent lents, notamment parce que l'Administration fédérale montrait de

la réticence à débloquer les crédits promis tant que les provinces ne seraient pas convenues du premier grand projet d'approvisionnement énergétique à confier à la MEC[13]. En février 1979, les deux parties parvinrent à une entente concernant les projets à entreprendre par celle-ci[14]. L'accord prévoyait que la MEC deviendrait le maître d'œuvre de la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau, au Nouveau-Brunswick, dont la construction avait été ralentie considérablement et avait occasionné des dépassements de crédits. Quant à l'Administration centrale, elle s'engageait à prendre une participation dans la Société et à garantir ses emprunts, réduisant ainsi leur coût[15]. Cependant, les événements qui survinrent après la conclusion de cette entente illustrent fort bien les problèmes que posent les négociations intergouvernementales.

Au printemps de 1979, le Parti libéral fut défait par les Progressistes-Conservateurs et sa politique énergétique fut remise en question. L'Administration fédérale commença alors à s'interroger sur le bien-fondé de sa promesse de garantie des emprunts de la MEC. Certains fonctionnaires estimaient que celle-ci échappait trop à la supervision de l'Administration fédérale, laquelle se montrait réticente à financer des projets énergétiques régionaux qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre d'une politique d'ensemble nationale[16].

Mais il y avait plus. Devant le peu d'enthousiasme d'Ottawa, les Provinces maritimes rajustèrent leur tir. L'objectif principal de l'Administration du Nouveau-Brunswick était de trouver un moyen de faire face aux coûts croissants de construction de la centrale électronucléaire de la Pointe Lepreau; si l'Administration fédérale n'assumait pas une partie de ces coûts, le Nouveau-Brunswick n'avait guère d'intérêt à adhérer à la MEC[17]. De son côté, l'Administration de la Nouvelle-Écosse craignait que cette Société n'ait pour fonction première de financer la réalisation des projets de production énergétique du Nouveau-Brunswick, et de ne pas en tirer d'autre avantage que la satisfaction d'une partie de ses besoins énergétiques grâce à un approvisionnement moins coûteux en énergie nucléaire. En outre, la nouvelle Administration progressiste-conservatrice de la Nouvelle-Écosse souhaitait, comme le Parti libéral auquel elle avait succédé, qu'une plus grande part des ressources énergétiques de la province provienne de centrales thermiques utilisant le charbon du Cap Breton. En fait, les auteurs d'une étude officielle avaient conclu que l'Administration provinciale devrait accorder la priorité à l'exploitation des ressources charbonnières et, éventuellement, de l'énergie marémotrice. Enfin, les citoyens de l'Île-du-Prince-Édouard venaient de porter au pouvoir le Parti progressiste-conservateur, farouchement hostile à l'énergie électronucléaire. Il ne se montra guère intéressé à joindre les rangs d'une Société dont la première réalisation devait être la construction d'une centrale nucléaire.

Au début de l'été 1979, le projet de création de la MEC semblait voué à l'échec. À l'automne, le CPMM fit un dernier effort pour le relancer. À l'issue de difficiles négociations, on convint de confier à la Société la réalisation d'un second projet, soit l'accroissement de la capacité d'une nouvelle centrale thermique située à Lingan, en Nouvelle-Écosse, laquelle devait utiliser le charbon du Cap-Breton. La nouvelle entente devait aussi permettre à l'Île-du-Prince-Édouard de participer aux activités de la MEC, mais seulement dans le cadre de ce dernier projet. Cependant, la forme que devait prendre la participation de l'Administration fédérale restait indéterminée[18].

En dépit de l'entente conclue, la volonté des Provinces maritimes d'adhérer à la MEC fut anéantie en 1980, chacune des provinces étant arrivée à la conclusion qu'elle n'avait pas besoin d'un tel organisme pour atteindre ses propres objectifs. L'Administration fédérale et la Nouvelle-Écosse prirent même, au cours de cette période, des dispositions concernant la réalisation de l'étude sur l'aménagement d'une usine marémotrice dans la Baie de Fundy, initialement envisagé comme l'une des principales tâches de la MEC. C'est pourquoi le CPMM décida, lors de sa réunion de septembre 1980, de ne pas procéder à la création de la MEC[19]. Il convint avec l'Administration fédérale de mettre plutôt sur pied un organisme sans caractère officiel chargé de réaliser des études et de formuler des recommandations concernant les projets énergétiques à réaliser. Ce plan a été modifié depuis: on a opté pour la création d'un organe de coordination des activités des trois compagnies d'électricité des provinces maritimes. Sa mission consistera à aider à planifier les échanges de puissance disponible et à constituer un pôle régional pour la réalisation de projets et l'accomplissement d'un effort de R-D[20]. Même si chaque province avait eu la possibilité de participer directement à la réalisation de certains projets dans le cadre de la MEC, leur désir de trouver chacune leur propre solution l'emportait toujours. Cette attitude a, en outre, réduit notablement l'aptitude des provinces à justifier leurs demandes d'aide financière auprès de l'Administration fédérale. Il faut toutefois souligner que la création de la MEC aurait constitué un événement dans la région. Disposant au départ d'un actif de quelque 1,7 G$, elle aurait été chargée de la réalisation de tous les grands aménagements énergétiques dans la région. C'eût été une entreprise intergouvernementale unique en Amérique du Nord[21]. Il n'est donc guère étonnant qu'un projet aussi ambitieux ait achoppé.

En dépit de la médiocrité des résultats obtenus, le CPMM est toujours résolu à prendre des initiatives pour favoriser l'essor économique de la région, notamment parce qu'il est convaincu que la collaboration interprovinciale est essentielle à la prospérité future des provinces maritimes. Au cours des quelques années suivant 1975, les gouvernements de ces provinces prirent conscience de la vulnérabilité de leur économie. L'élection du Parti québécois dans la Belle pro-

vince laissait entrevoir la possibilité que les Provinces maritimes soient géographiquement isolées du reste du Canada. On se rendait aussi de plus en plus compte que la région maritime devenait tributaire des prestations sociales de l'Administration fédérale, ce qui augurait mal de son indépendance économique.

Afin d'encourager la collaboration en matière de développement industriel et d'aider le milieu des affaires à parvenir à un consensus politique pour l'élaboration d'une stratégie régionale, le Conseil des Premiers ministres des Maritimes mit sur pied, en 1978, la Commission de consultation facultative pour le développement économique régional (VACRED)[22]. Formée exclusivement d'hommes d'affaires et d'industriels nommés par le Premier ministre de chaque province, cette Commission a tenu plusieurs réunions avec le Conseil pour débattre de questions d'expansion régionale, et elle a joué un rôle de protagoniste dans l'élaboration de la politique d'achats publics dans la région même. La Commission a, en outre, incité le Conseil à faire réaliser une étude sur les pêches et les débouchés des industries maritimes et océaniques, et à créer une commission de R-D régionale[23].

Cependant, le Conseil n'a pas été en mesure de favoriser une large collaboration dans le domaine économique, et ce fait est imputable à la structure administrative de cet organisme. Celui-ci ne peut aller de l'avant avec un projet que s'il a reçu l'autorisation expresse des trois chefs de gouvernement, qui doivent répondre de leurs actes devant trois clientèles politiques différentes. Les fondateurs du Conseil ont voulu éviter de créer un organisme disposant d'une vie ou d'un auditoire politique propre, mais plutôt placé directement sous leur égide. Le peu de succès du Conseil sur le plan économique tient essentiellement à l'absence d'un tel auditoire politique régional, danger contre lequel les auteurs de l'Étude sur l'union des Maritimes avaient mis en garde les trois gouvernements. Ces auteurs déconseillaient la création d'un organisme comme le Conseil des Premiers ministres, car:

> «Même si cette initiative pouvait procurer nombre d'avantages sur les plans technique et spécialisé, elle n'avait guère de chances de produire des résultats valables sur celui des grandes décisions officielles. Les hommes politiques appelés à prendre ces décisions sont comptables envers le gouvernement, et ils restent à la merci de l'électorat. . . Dans ces conditions, il leur est très difficile de veiller aux intérêts de l'ensemble de la région, en particulier lorsqu'ils doivent faire des compromis et user de ménagements, ce qui est chose courante»[24].

Le Conseil a certes fait du bon travail sur le plan de la collaboration technique, et l'effort de coopération accompli jusqu'ici pour la résolution des problèmes fondamentaux n'aurait sans doute pas été possible sans lui. Il faut toutefois souligner l'absence manifeste des mécanismes politiques nécessaires à l'établissement d'un consensus

régional concernant les questions économiques, abstraction faite des intérêts particuliers de chaque province. Un ancien Premier ministre d'une des provinces maritimes a affirmé à ce propos que:

> «Bien que le Conseil des Premiers ministres ait pour l'heure un rôle essentiel à jouer, je suis porté à croire qu'il faudra lui adjoindre d'autres organes, de façon à modifier le mode de fonctionnement traditionnnel des administrations publiques»[25].

Le Premier ministre Hatfield s'est déclaré en faveur de la création d'un organisme politique extraprovincial qui serait en mesure de donner un nouvel élan au développement régional et de faire office de groupe de pression, par exemple une commission des Maritimes ou une assemblée législative mixte; cette mesure est essentielle pour assurer le succès des politiques économiques[26].

Les difficultés économiques que connaissent les trois provinces maritimes posent parfois des obstacles sérieux à leur collaboration. L'impérieuse nécessité dans laquelle elles se trouvent de faire appel aux investisseurs de l'extérieur, par exemple, peut donner lieu à une forte rivalité entre elles. Parce qu'elles souhaitent atteindre un niveau raisonnable de prospérité, elles hésitent à sacrifier certains avantages ou possibilités dans le but d'accroître l'efficacité économique régionale; elles ne se résolvent généralement à la coopération que lorsque celle-ci procure des avantages immédiats, équivalents et manifestes à tous les intéressés[27].

De surcroît, la structure de l'économie diffère notablement d'une province à l'autre, ce qui gêne l'action collective, même dans un cadre apparemment aussi homogène que celui de la région maritime. Même lorsque le besoin ou le problème apparent est commun aux trois provinces, la solution qui s'impose dans chaque cas est souvent fort différente. On l'a bien vu lors de la tentative de création de la MEC, qui aurait exigé, si cela avait été possible, toute une série de compromis visant à assurer la participation de chaque province. Il apparaît donc que, même avec les efforts d'un organe de collaboration interprovinciale aussi rigidement structuré que le Conseil des Premiers ministres des Maritimes, les possibilités de coopération notable en matière d'élaboration des politiques de développement économique ou industriel sont limitées.

La Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest

La Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest (WPC) s'appelait à l'origine le Conseil économique des Prairies, organe de coopération économique créé en octobre 1965[28]. Le Conseil, formé du Premier ministre et d'un autre ministre de chacune des trois provinces, tenait une réunion tous les ans. C'était la province d'accueil qui assurait les services de secrétariat, et une entente prévoyait le par-

tage des frais occasionnés par la réalisation des études collectives. Le Conseil s'occupait surtout de résoudre les antagonismes qui apparaissent périodiquement entre les provinces des Prairies. Ainsi les questions débattues lors des réunions du Conseil portaient-elles généralement sur des sujets très particuliers. Parmi les exemples des sujets traités lors de ces réunions, citons les préférences des provinces en matière de politique des marchés publics, les transports routiers interprovinciaux et l'utilisation du port de Churchill[29].

Cependant, en 1968, le Conseil commença à s'intéresser à l'attitude générale de chaque province en matière de problèmes nationaux. Il établit le point de vue des provinces de l'Ouest concernant la politique des transports, en prévision de la conférence constitutionnelle qui devait se dérouler en décembre 1969[30]. Cette initiative était motivée par le mécontentement des Canadiens de l'Ouest face à ce qu'ils appelaient le manque de sensibilité de l'Administration fédérale à l'égard de leurs intérêts. La volonté du Conseil de faire connaître les vues des provinces de l'Ouest concernant les questions d'ordre national fut raffermie par la décision du gouvernement fédéral, en 1973, de tenir une Conférence sur les perspectives économiques des provinces de l'Ouest (WEOC), dans un effort pour améliorer son image[31]. L'Administration centrale voulait que cette Conférence constituât une tribune permettant de montrer comment tenir compte des besoins des Canadiens de l'Ouest dans l'élaboration de ses politiques. Les provinces des Prairies estimèrent que le moment était bien choisi pour présenter le point de vue commun des provinces de l'Ouest canadien sur un certain nombre de questions nationales. Elles invitèrent donc la Colombie-Britannique à se joindre à elles pour rédiger plusieurs énoncés de principes décrivant en détail leurs vues concernant la politique des transports et celle de l'aide au développement industriel, documents qui devaient être présentés lors de la Conférence susmentionnée[32]. Les quatre provinces convinrent, en outre, de suivre les progrès accomplis dans ces domaines, après la tenue de la Conférence. Le nouveau groupement formé à cette fin, le Conseil économique des provinces de l'Ouest, tint sa première réunion en mars 1973. L'année suivante, pour souligner l'élargissement du mandat de l'organisme et la contribution des dirigeants politiques, on le rebaptisa « Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest ».

Depuis 1974, celle-ci a tenu ses réunions annuelles dans l'une ou l'autre des quatre provinces de l'Ouest et a été à l'origine d'un certain nombre d'actions intergouvernementales, surtout en matière de politiques des transports et de développement économique, et sur les plans de la Constitution et de la répartition des compétences. On a aussi développé la collaboration technique. Ainsi a-t-on assisté à la création de l'Institut des matériels agricoles des Prairies, qui s'occupe de mise au point d'équipement, et à l'établissement conjoint

d'un Office vétérinaire pour les épizooties. Les provinces de l'Ouest ont, en outre, mis en œuvre divers programmes d'échange qui ont permis de régionaliser la formation spécialisée au niveau post-secondaire. Elles ont aussi collaboré dans les domaines de la manutention des céréales, de l'étude des prix des engrais chimiques et de la possibilité d'aménager un réseau de lignes à haute tension dans l'Ouest canadien[33]. Une enquête menée récemment par la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest donne une idée de l'envergure de cette coopération, les quatre provinces en question ayant conclu au delà de 300 ententes en matière technique ou administrative[34].

Une bonne part de ces efforts de collaboration ont débouché sur des résultats concrets et valables, mais ceux qui ont porté sur les grands dossiers concernaient beaucoup plus les questions nationales que régionales. On le voit bien dans le cas des initiatives couronnées de succès qui ont permis aux provinces de l'Ouest de faire connaître leur point de vue commun dans le cadre des Négociations commerciales multilatérales[35], et des pressions exercées auprès d'Ottawa pour l'engager à prendre leurs intérêts en considération lors de ces négociations. Cette préoccupation ressort aussi de la série de rapports de la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest sur les «accrocs à la Constitution»[36]. Suite à la publication de ces rapports, les deux paliers de gouvernement ont pris, d'un commun accord, des mesures pour atténuer les différends constitutionnels causés par l'ingérence de l'Administration fédérale dans des domaines qui, de l'avis des autorités publiques de l'Ouest, sont du ressort des provinces ou les concernent[37].

C'est parce qu'elles étaient collectivement convaincues des déficiences de la politique nationale que les provinces de l'Ouest ont joint leurs efforts, tant dans le domaine constitutionnel qu'en matière de négociations commerciales. On constate en effet, en parcourant les communiqués publiés après chaque Conférence des Premiers ministres, que la plupart des questions débattues portaient sur des aspects de la politique fédérale que les dirigeants des provinces de l'Ouest trouvaient insatisfaisants, plutôt que sur la collaboration interprovinciale[38]. Et les résultats médiocres des efforts de coopération accomplis par ces provinces dans le domaine économique le montrent bien.

En 1974 fut créé le Comité des ministres de l'Industrie de l'Ouest, chargé d'accroître la collaboration industrielle dans cette région; il ne connut qu'un succès relatif[39]. Sa mission consistait notamment à faire connaître à l'Administration fédérale les vues des provinces de l'Ouest sur la politique douanière et commerciale, en prévision des Négociations commerciales multilatérales qui devaient se dérouler à Genève. Le Comité a aussi mis sur pied une mission commerciale de l'Ouest canadien en Amérique latine[40]. Cepen-

dant, en dépit de ses efforts pour coordonner l'approche régionale face au développement industriel, par exemple l'élaboration d'une politique unique des marchés publics, le Comité n'a guère obtenu de résultats valables. En fait, il ne s'est réuni que rarement, ces dernières années.

En 1979, les Premiers ministres créèrent le Comité de liaison des provinces de l'Ouest en matière de politique économique, et le chargèrent de mettre en évidence les aspects communs des relations entre chacune des provinces et l'Administration fédérale, en matières financière et fiscale. L'objectif visé était de préciser la position concertée des provinces de l'Ouest dans des domaines tels que les transports, la politique comerciale et la R-D[41]. Ce Comité, formé de tous les sous-ministres des Finances et des Affaires intergouvernementales des provinces de l'Ouest, s'est réuni régulièrement. On espérait qu'il miserait sur les réalisations premières du Comité des ministres de l'Industrie des provinces de l'Ouest pour préciser leur position commune en matière commerciale et se pencher sur certaines questions de fond. Mais il semble n'avoir guère réussi, jusqu'ici, à rallier les esprits, même à l'égard des politiques financières de l'Administration fédérale.

La difficulté qu'éprouve la Conférence des Premiers ministres des provinces de l'Ouest à s'accorder sur les questions fondamentales tient à la structure interne très diverse de l'économie de ces provinces. Étant très dépendantes de leurs industries de matières premières et exportant une bonne part de leur production, elles ont en commun certains objectifs économiques, en particulier pour ce qui est de la politique nationale des transports et des échanges commerciaux. De plus, en raison de leur proximité géographique et de certains problèmes communs, elles ont largement coopéré sur des sujets concrets, particulièrement en matière agricole. On observe deux types de collaboration: 1) une coopération technique limitée dans des domaines particuliers, et 2) une large coopération en matière d'examen critique des politiques nationales. Ce qui manque, c'est un effort sérieux de collaboration dans des domaines d'intérêt strictement régional.

Les raisons de cette situation sont complexes, mais elle s'explique en partie par le caractère assez différent de l'infrastructure économique des provinces de l'Ouest (voir le tableau II.3). En outre, leurs dirigeants ont, à certains moments, professé des théories largement divergentes. Les provinces de l'Ouest exploitant et exportant des matières premières différentes, elles ne sentent guère le besoin de collaborer en ce domaine, ou en matière de développement industriel, sauf lorsqu'il s'agit de questions concernant l'exploitation des ressources ou la production des denrées de base, par exemple de politique fédérale des transports, ou d'accès des provinces aux marchés étrangers, comme dans le cas de la politique commerciale du gouver-

nement fédéral. Par ailleurs, il est malaisé d'élaborer des voies d'action officielles adéquates en raison du manque d'unité de vues des dirigeants politiques des différentes administrations. Cette difficulté tient en grande partie à l'existence d'opinions très divergentes concernant le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics dans la société, ce qui empêche les différentes parties de s'entendre sur la nature des lignes d'action à adopter, et même sur l'opportunité de l'intervention des autorités publiques.

VIII. La collaboration fédérale-provinciale en matière de politique industrielle

La collaboration des administrations fédérale et provinciales est sans doute le mode le plus répandu et le plus poussé de coopération intergouvernementale au Canada. Elle intervient généralement à deux niveaux: multilatéral, lorsque les protagonistes sont le gouvernement fédéral et quelques-unes ou la totalité des provinces, et bilatéral, lorsqu'elle est le fait de l'Administration centrale et d'une seule province. Pour ce qui est de l'élaboration d'une politique industrielle, chaque type de collaboration a ses avantages et ses inconvénients.

La collaboration multilatérale

C'est ce type de collaboration qu'évoque généralement chez les Canadiens le concept des relations fédérales-provinciales. Il s'agit en somme d'une variante de la réunion traditionnelle des dirigeants des onze administrations du Canada. Malheureusement, comme nous l'avons montré au chapitre VI, les relations fédérales-provinciales en matière de développement industriel et de sciences et de technologie laissent beaucoup à désirer, en dépit de l'existence, au Canada, d'un grand nombre de mécanismes de collaboration intergouvernementale.

Les ministres de l'Industrie des diverses provinces et du gouvernement central tiennent habituellement une conférence chaque an-

née, après la réunion des sous-ministres correspondants. Cependant, depuis quelques années, ces rencontres ne se déroulent que sporadiquement. Le but de la réunion des sous-ministres est ordinairement de dresser l'ordre du jour de la conférence des ministres et d'échanger des informations en prévision de celle-ci. Comme dans le cas des réunions interprovinciales concernant les questions industrielles, ces rencontres se déroulent à huis clos, et l'ordre du jour et le compte rendu des délibérations ne sont pas divulgués. Certains participants ont toutefois laissé entendre, lors d'entrevues, que ces réunions servaient surtout à échanger des informations et à débattre les questions d'intérêt commun ou, comme cela se produit souvent, les différends suscités par les initiatives de l'Administration fédérale en matière de développement industriel. Fait à noter, si l'on excepte les réunions convoquées par certains groupements non gouvernementaux comme l'Association des organismes provinciaux de recherche, les ministres provinciaux et fédéraux chargés de la politique de R-D industrielle ne tiennent pas de réunions à intervalles réguliers, en dépit de l'importance croissante de ces questions au niveau tant fédéral que provincial.

Trois études de cas permettront de mieux saisir la nature de ce genre de collaboration fédérale-provinciale. Elles donneront une idée du processus mis en œuvre, et de ses limites. Ces cas sont très différents, les deux extrêmes étant un processus très officialisé dans lequel un grand nombre des questions en jeu ont des incidences lointaines (cas du Conseil canadien des ministres des Richesses naturelles et de l'Environnement (CCMRE), et un processus portant sur un dossier très particulier et d'intérêt immédiat (la modernisation de l'industrie du bois).

*Le Conseil canadien des ministres des Richesses naturelles et de l'Environnement**

Ce Conseil ne s'occupe pas directement de politique industrielle, mais il offre le meilleur exemple d'organe de coopération économique intergouvernementale disposant d'un secrétariat permanent. Il montre bien les résultats que peut produire la collaboration intergouvernementale lorsqu'un organisme dispose de deux atouts majeurs: un sujet qui préoccupe les onze administrations canadiennes et qui ne prête guère à controverse, et l'existence d'un secrétariat permanent capable d'un effort constant et sérieux de soutien administratif. Ce dernier aspect est très important. Les relations inter-

* La plupart des données fournies dans cette section proviennent d'un document sur le CCMRE rédigé pour le Conseil des sciences par le professeur M.S. Whittington, de l'Université Carleton.

gouvernementales ne préoccupent guère les fonctionnaires, sauf ceux qui en sont expressément chargés. Ainsi l'existence d'un secrétariat permanent en mesure d'articuler les rapports, de maintenir le dialogue et de diriger l'attention sur les questions d'intérêt commun empêche-t-elle les hauts fonctionnaires des administrations provinciales ou fédérale de ne s'occuper que de celles qui les intéressent exclusivement.

Le Conseil canadien des ministres des Richesses naturelles et de l'Environnement est l'aboutissement d'un mouvement amorcé dès la fin des années 1950, époque à laquelle on a commencé à se préoccuper de la situation des ressources renouvelables du Canada, en particulier la forêt. Cette sensibilisation déboucha d'abord sur la tenue de la Conférence sur les ressources de l'avenir, qui se déroula à Montréal en 1961, sous les auspices de l'Administration fédérale. Cette Conférence mit en relief la nécessité de mieux concerter les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de gestion des richesses naturelles. La Conférence connut un vif succès, et nombre de ses participants se rendirent compte qu'il serait utile de disposer d'une tribune permanente pour l'étude des dossiers concernant les ressources renouvelables. Au début de l'année 1964, les deux paliers d'administration décidèrent de mettre sur pied un Conseil canadien des ministres des Richesses naturelles doté d'un secrétariat installé à Montréal[1]. La mission de cet organisme consistait à favoriser une meilleure gestion des ressources renouvelables et, suite à un élargissement de son mandat survenu ultérieurement, à veiller à la protection de l'environnement. Le Conseil se compose actuellement des ministres fédéraux et provinciaux chargés des ressources renouvelables et de l'environnement[2], mais un grand nombre de hauts fonctionnaires des deux paliers d'administration participent à ses travaux par le truchement de divers comités de coordination ou groupes de travail. Contrairement à certains organismes fédéraux-provinciaux, le CCMRE a décidé d'établir un secrétariat permanent indépendant chargé de fournir des services spécialisés et administratifs. Entre 1964 et 1973, la taille et le champ d'action du Conseil se sont accrus. En 1973, il disposait d'un personnel d'environ 16 employés, dont la moitié étaient des spécialistes, et qui recevaient périodiquement l'aide de consultants et d'employés à temps partiel. À part la tenue d'une réunion annuelle des ministres, les activités du Conseil en vinrent à comprendre l'organisation d'ateliers sur différentes questions concernant les ressources renouvelables et l'environnement, et la publication de périodiques, de bulletins d'information et de comptes rendus de conférence[3]. Un réseau complexe de communication entre les ministres et hauts fonctionnaires s'occupant de questions d'environnement et de richesses naturelles fut implanté par le truchement des groupes de travail et du secrétariat du CCMRE. Ce réseau jouait un rôle d'animateur des nouveaux projets

collectifs et de bureau central d'information. Dans un domaine où les questions techniques revêtent une importance certaine, et compte tenu de l'attitude positive du public en matière de ménagement des ressources, à la fin des années 1960 les conditions en place étaient propices à une collaboration intergouvernementale étroite. Or, le CCMRE constituait un excellent moyen de renforcer et d'accroître cette collaboration.

Il en résulta non seulement un effort notable de coopération officieuse dans le domaine de la protection de l'environnement, mais une similarité de plus en plus grande des lignes de conduite et des législations adoptées dans les différentes régions du Canada en matières de protection du milieu ambiant et d'utilisation rationnelle des ressources renouvelables. M. Michael Whittington a affirmé que cette analogie tient en grande partie à l'aptitude du Conseil à servir de truchement:

> «Parmi les dirigeants d'entreprises d'exploitation des ressources qui ont été interrogés, un grand nombre ont signalé que la similitude des termes techniques utilisés d'un bout à l'autre du Canada en matière de protection de l'environnement était largement attribuable à l'information diffusée par le CCMRE. On a, en effet, constaté que les personnes interrogées employaient les mêmes termes descriptifs. Les entrevues réalisées ont, en outre, permis de se rendre compte que tous les dirigeants d'entreprises d'exploitation des ressources, de Saint-Jean de Terre-Neuve à Victoria, partageaient les mêmes préoccupations fondamentales. Leurs observations concernant les grandes tendances observées dans le domaine en question et les principaux dossiers auxquels devaient s'attaquer les administrations provinciales ressemblaient étrangement à ceux des membres du secrétariat [du CCMRE][4]».

Le Conseil existe toujours et remplit encore un grand nombre des fonctions qui lui étaient initialement dévolues, mais il a connu un déclin à partir de l'année 1973, et il importe d'en préciser les causes. En 1973 eut lieu la plus importante manifestation organisée par le Conseil, la Conférence sur l'Homme et les ressources, destinée à marquer le début d'une nouvelle phase des travaux du CCMRE. Elle nécessita plus de deux ans de préparation et exigea beaucoup d'efforts financiers et humains de la part du Conseil. Cette Conférence avait pour objet d'amener le grand public, les universitaires et les fonctionnaires à tenir un vaste débat sur les politiques canadiennes des ressources renouvelables et de l'environnement. En un sens, l'intéressement du public fut le point culminant d'une évolution de la perception que le secrétariat du CCMRE avait de son propre rôle. Celui-ci estimait maintenant que sa mission consistait, non plus à satisfaire les besoins des administrations provinciales et fédérale en matière d'information et de liaison mais, en partie du moins, à favoriser

la tenue d'un débat public sur les actions officielles à entreprendre dans le domaine de l'exploitation des ressources naturelles et de la protection du milieu ambiant. Cette nouvelle attitude causa quelques préoccupations aux autorités publiques, car l'examen des politiques officielles par le public et sa participation à l'orientation des programmes semblaient remettre en question le bien-fondé du processus d'élaboration des politiques suivi par les gouvernements représentés au sein du Conseil.

Ajoutons à cette préoccupation au sujet de l'évolution du rôle du CCMRE, l'insatisfaction croissante des petites administrations provinciales au sujet du temps que leurs effectifs limités devaient consacrer aux activités du Conseil. Ces administrations n'avaient jamais versé de contributions financières importantes au CCMRE, et elles avaient toujours eu du mal à y déléguer un nombre suffisant de représentants. Elles acceptaient mal que les cadres du Conseil spécialisés en exploitation des richesses naturelles ou en protection de l'environnement soient souvent aussi nombreux que ceux de certaines petites administrations. Ce sentiment atteignit son paroxysme au début des années 1970, c'est-à-dire au moment où les préparatifs de la Conférence sur l'Homme et les ressources commencèrent à occuper de plus en plus le Conseil et les fonctionnaires des administrations provinciales.

D'autres difficultés surgirent aussi. Après l'année 1973, l'envolée des prix du pétrole et la sensibilisation du public à la raréfaction des ressources réduisirent son intérêt pour la protection de l'environnement. Par ailleurs, peu après 1970, plusieurs administrations provinciales avaient créé leur propre organisme des affaires intergouvernementales, acquérant ainsi une certaine indépendance par rapport au CCMRE, dont une des principales fonctions était précisément la fourniture d'information. Ces gouvernements se mirent à douter de l'utilité du Conseil, au moment même où son secrétariat accomplissait un effort de sensibilisation du public, lequel paraissait plus susceptible de causer des problèmes que de procurer des avantages.

Il se produisit aussi des difficultés d'ordre interne. Après la Conférence sur l'Homme et les ressources, le secrétaire général du CCMRE démissionna de son poste. C'est lui qui avait présidé aux destinées de l'organisme depuis sa création et qui, d'une certaine façon, lui avait donné sa raison d'être et son élan initial. Son départ porta un rude coup au Conseil, sans compter le changement radical qui fut apporté à sa composition. Le Conseil perdit un grand nombre de ses partisans de la première heure, notamment parmi les technocrates.

Il en résulta une perte de prestige considérable pour l'organisme et une réduction de son activité. Le Conseil ne dispose plus aujourd'hui que d'un effectif de cinq employés en poste à Toronto. Les réunions ministérielles ont encore lieu chaque année et le CCMRE a

conservé la même structure administrative: un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires et divers groupes de travail formés de fonctionnaires de rang moins élevé. Il organise aussi, à l'intention des ministres et des fonctionnaires, des ateliers et des colloques sur les grandes questions d'intérêt commun, et participe à la rédaction des versions préliminaires des rapports adressés aux ministres. Cependant, il s'occupe surtout, à l'heure actuelle, de consultation intergouvernementale; il s'efforce de fournir un cadre permettant de débattre les actions officielles et les possibilités de collaboration. Il a participé récemment à une vaste analyse des politiques provinciales en matière de foresterie, qui a débouché sur la publication d'un condensé des voies d'action dans le domaine de l'aménagement forestier[5]. Cette étude a incité les administrations fédérale et provinciales à entreprendre un large effort d'amélioration des techniques d'aménagement forestier et du potentiel de l'industrie du bois. Il semble en outre que, contrairement à ce qui s'est produit au cours des années précédentes, le Conseil attache maintenant de l'importance aux consultations ministérielles intensives concernant les questions de fond, plutôt que de miser sur la tenue de longues réunions officielles[6].

Le développement et la régression du CCMRE donne une idée de la dynamique d'un organisme fédéral-provincial. En premier lieu, ce type d'organisme fait œuvre utile en aidant à l'implantation d'un réseau de communications entre fonctionnaires et ministres. Il peut créer un milieu favorable à l'élaboration de politiques ou d'actions communes dans un domaine particulier. Les problèmes d'environnement et de pérennité des ressources n'étaient guère controversés, et tous les gouvernements reconnaissaient d'emblée le bien-fondé des objectifs cernés. Les mécanismes mis en place pour les atteindre avaient un caractère technique, ce qui permettait de désamorcer les antagonismes politiques latents. Le CCMRE était sans doute l'organisme le mieux placé pour encourager la collaboration intergouvernementale, et il a effectivement remporté des succès en ce domaine.

L'existence d'un organisme permanent comme le CCMRE pose toutefois des problèmes. L'effort soutenu de consultation contribue à maintenir la liaison entre les fonctionnaires et les ministres appartenant à plusieurs gouvernements, mais il exerce des ponctions sur les ressources humaines des administrations des provinces de moindre envergure. De surcroît, les organismes de liaison intergouvernementale jouissant d'un statut autonome sont portés à élaborer leurs propres objectifs, que ne partagent pas nécessairement les gouvernements en faisant partie.

Il y a lieu de se demander si le type de collaboration intergouvernementale soutenue et très structurée qui a donné d'assez bons résultats dans le cas du CCMRE peut être mis en œuvre dans un domaine où les questions en jeu sont plus controversées, tel celui de la

politique industrielle. En réalité, le succès du CCMRE est peut-être imputable à l'association, unique en son genre, d'une structure administrative favorisant la consultation entre gouvernements *et* d'un domaine d'action ne prêtant pas à controverse.

L'exemple suivant montre la difficulté de collaborer dans un domaine où n'existe pas de processus reconnu officiellement, et où les questions en jeu sont controversées.

Les conférences des Premiers ministres sur l'économie (1978)

Ces conférences ont constitué l'effort de négociation le plus notable des autorités fédérales et provinciales en vue de parvenir à une entente en matière de politique économique. Il y eut deux conférences en 1978: l'une en février et l'autre en novembre. Chacune fut précédée d'une série de rencontres de hauts fonctionnaires et de titulaires des ministères à vocation économique (Industrie, Agriculture, Énergie, Richesses naturelles, etc.). Ce fut une entreprise gigantesque qui mit à contribution des centaines de personnes dans le cadre d'une foule de réunions et donna lieu à l'élaboration de plusieurs douzaines d'énoncés de principes, de rapports et de communiqués.

Il n'est pas possible, dans le cadre limité de la présente Étude, de décrire en détail les manifestations qui ont entouré ces conférences; d'ailleurs cela a déjà été fait[7]. Nous nous contenterons d'indiquer brièvement quelques-uns de leurs points forts ou faiblesses, et les activités qui en sont issues. Il importe toutefois de préciser au préalable certains des facteurs particuliers qui ont conduit les autorités politiques à tenir ces conférences, et aussi ceux qui ont empêché les participants de parvenir à des résultats concrets.

La principale raison qui a incité les dirigeants à tenir ces conférences a été l'existence, à cette époque, d'une faible croissance économique conjuguée à un taux d'inflation élevé. On s'interrogeait aussi sur le comportement prévisible de l'économie après la levée du blocage des prix et des salaires qui, au cours de l'année 1976-1977, avait freiné la tendance inflationniste. Enfin, les entreprises industrielles et commerciales voulaient obtenir l'assurance que les politiques officielles contribueraient à favoriser plutôt qu'à entraver l'essor économique du Canada, en particulier à la suite de la longue période d'interventions de l'État par le moyen de la réglementation des prix et des salaires.

Ainsi tous les gouvernements, et plus spécialement le gouvernement fédéral, se sentaient-ils vraiment motivés à concerter leurs efforts pour améliorer l'économie. Il existait toutefois un certain nombre de contraintes. Les conférences sur l'économie devaient se dérouler concurremment à une autre série importante de négociations intergouvernementales: les Conférences constitutionnelles. Celles-ci détournèrent l'attention des politiques et des hauts fonc-

tionnaires, et compliquèrent le déroulement des conférences sur l'économie en faisant entrer en ligne de compte des questions constitutionnelles, notamment la répartition des compétences entre les différents gouvernements. On savait aussi, à la fin de l'année 1977, qu'il y aurait des élections générales au pays dans les 12 à 18 mois suivants, ce qui laissa croire à la population que ces conférences s'inscrivaient en quelque sorte dans le programme politique du parti au pouvoir. De surcroît, le peu de temps dont disposaient les organisateurs des conférences ne leur permit pas de faire des préparatifs sérieux. Le Premier Ministre évoqua la possibilité de tenir un sommet économique avec ses homologues des provinces à l'automne de 1977, mais l'annonce officielle de la tenue des conférences ne fut faite qu'à la mi-décembre, et la première eut lieu à peine deux mois plus tard. Il n'était guère possible d'accomplir en si peu de temps l'effort d'analyse nécessaire pour permettre aux chefs de gouvernement d'élaborer, conformément aux vœux du Premier Ministre, une stratégie économique nationale pour le moyen terme.

Chose sûre, le climat politique qui régnait à cette époque n'incitait guère les autorités à faire un pas important en vue de l'élaboration d'une stratégie industrielle. Les onze administrations canadiennes s'entendaient sur un point: la nécessité de réduire plutôt que d'élargir le rôle de l'État, et de comprimer les déficits et les dépenses. En fait, la stratégie à moyen terme qui devait être débattue lors des conférences portait beaucoup plus sur les restrictions monétaires et financières que sur la politique industrielle. Ces conférences constituent néanmoins le meilleur exemple d'effort concerté pour élaborer une politique économique commune.

Il convient, en raison de la complexité de la question, d'examiner ces conférences sous deux angles: en premier lieu, les problèmes posés par leur mode d'organisation et, en second lieu, la matière des débats qui s'y sont déroulés et les initiatives officielles qui en sont issues.

L'une des grandes difficultés auxquelles étaient confrontés les organisateurs des conférences était l'élaboration d'un programme constituant un «fourre-tout économique». Ces réunions devaient porter sur les grands dossiers macro-économiques: marché du travail, perspectives économiques, développement régional, politiques énergétique et commerciale, et sur des questions beaucoup plus particulières, telles les perspectives qui s'offraient à certaines branches industrielles et les politiques à élaborer dans ces domaines. On a accompli un effort de rationalisation en organisant une rencontre des hauts fonctionnaires, suivie d'une réunion des ministres, avant chaque conférence des Premiers ministres. Les organisateurs espéraient que l'obtention préalable de l'assentiment des responsables concernant les questions moins controversées et la mise en évidence des possibilités qui s'offraient aux Premiers ministres au sujet des

dossiers plus complexes faciliteraient le déroulement des débats lors des conférences. Mais il n'en fut pas ainsi. Les objectifs des rencontres des ministres n'avaient pas été suffisamment précisés, et ceux-ci hésitaient à prendre des décisions[8]. En dépit du grand nombre de documents rédigés à cette occasion sur les neuf rencontres ministérielles qui se sont déroulées, sept ont débouché sur la publication d'un rapport[9], la plupart des questions sont restées diffuses et sans réponse. Les Premiers ministres se sont donc retrouvés devant une masse de dossiers divers et controversés qu'il leur fallait expédier en quelques jours. Les progrès furent lents et les participants ne tombèrent d'accord que sur quelques questions de nature générale.

Ajoutons à cela le rôle ambigu joué par les porte-parole du gouvernement fédéral lors des débats. On a reproché aux ministères fédéraux de ne pas avoir consulté suffisamment leurs homologues provinciaux, en particulier dans le cadre des réunions des ministres. Certaines provinces ont estimé que le gouvernement fédéral aurait dû animer le processus. Les préparatifs en vue des conférences furent essentiellement le fait d'organismes appartenant à la base: les énoncés de principes élaborés par différents ministères furent examinés d'abord par le Comité des sous-ministres chargés des questions économiques, puis par le Cabinet. Ces documents, plutôt que d'exposer une stratégie cohérente de l'Administration fédérale en matière de développement économique, constituaient en grande partie une juxtaposition des points de vue des ministères concernés, ce qui traduisait sans doute l'indécision fondamentale des autorités fédérales quant à la nature et à l'orientation de la stratégie industrielle à adopter au Canada[10]. Un porte-parole provincial a attribué, en partie du moins, l'imprécision des analyses à l'ambiguïté de la position fédérale. Autrement dit, les responsables fédéraux n'avaient pas une idée nette de l'objectif à viser. Le porte-parole en question a affirmé à ce propos que:

> «Pour être efficace, une politique doit reposer sur un effort de consultation, mais celui-ci peut facilement devenir une échappatoire. Je pense que l'attitude des dirigeants fédéraux, en 1978, était telle que le processus de consultation constituait une fin en lui-même et non pas un moyen de parvenir à élaborer une politique»[11].

Il convient enfin d'évoquer les problèmes découlant du caractère public des conférences sur l'économie. Les réunions préliminaires se déroulèrent à huis clos, mais les deux conférences des Premiers ministres étaient accessibles aux organes de presse et furent diffusées dans tout le pays par le réseau national de télévision. Il en est résulté deux genres de problèmes. En premier lieu, le public se fit des illusions sur les résultats qui pouvaient être obtenus. En second lieu, les Premiers ministres se sentirent portés à s'adresser à leur propre auditoire et se montrèrent réticents à s'engager dans une véritable né-

gociation, ce qui les auraient amenés à faire publiquement des concessions concernant des questions qui tenaient à cœur à leurs électeurs. Ainsi n'y eut-il guère de «marchandage», condition essentielle au déroulement de négociations fructueuses. Les seuls moments où les Premiers ministres purent le faire furent les déjeuners et les dîners, qui ne duraient pas suffisamment longtemps pour permettre des entretiens sérieux.

Après avoir décrit les problèmes qu'ont posés l'organisation et le déroulement des conférences, examinons maintenant celui, beaucoup plus sérieux, des profondes divergences concernant l'*objet* de la politique économique et industrielle. Les participants s'entendaient généralement sur les grands principes, mais chaque délégation provinciale avait sa conception particulière des questions en jeu. Ainsi, en matière de politique commerciale et industrielle, on reconnaissait unanimement la nécessité d'encourager le secteur privé à s'adapter à la nouvelle conjoncture internationale et de réduire l'intervention de l'État (fait significatif, le Québec et la Saskatchewan n'ont pas fait connaître leur position à ce sujet). Mais les participants étaient très divisés sur les moyens à prendre pour atteindre ces objectifs, notamment parce que ceux-ci pouvaient avoir des incidences très différentes selon les régions concernées. Pour certaines provinces, une intervention plus discrète de l'État aurait pu entraîner un relâchement de la réglementation et une réduction des subventions accordées aux entreprises. Pour d'autres, cela signifiait simplement l'adoption d'une attitude plus positive des pouvoirs publics à l'égard du secteur privé, par exemple grâce à l'octroi de meilleurs avantages financiers et fiscaux. Ainsi l'Administration de la Colombie-Britannique estimait-elle qu'une politique commerciale efficace devrait favoriser le développement de l'infrastructure industrielle (transports, électricité, etc.) et des échanges avec l'étranger[12]. Pour l'Ontario, il importait plutôt de fournir de l'aide aux entreprises et aux branches industrielles menacées par la concurrence étrangère[13]. Ces deux provinces avaient donc une conception très différente de la politique commerciale et de ses modalités de mise en œuvre, même si elles semblaient s'entendre au départ sur le rôle qui incombe à l'État dans la conduite de l'économie. Il en était de même dans d'autres domaines, en particulier ceux du développement régional et de l'approvisionnement énergétique.

Les conclusions de la conférence des Premiers ministres qui s'est déroulée en février 1978 (où le consensus des participants atteignit son point culminant) montrent bien le caractère général et plutôt diffus de la collaboration fédérale-provinciale en matière de politique économique. En ce qui concerne les objectifs économiques à court terme, une bonne partie de l'accord conclu entre les Premiers ministres n'était, aux dires d'un observateur, qu'un ramassis de lieux communs[14]. Cet accord soulignait l'importance d'accroître

l'emploi dans le secteur privé, et la volonté des pouvoirs publics de freiner la hausse des prix. On n'indiquait malheureusement pas comment y parvenir.

Certains progrès furent toutefois accomplis au plan de la compression des dépenses publiques. Les gouvernements convinrent de ne pas laisser l'augmentation des dépenses excéder le taux de croissance du PNB canadien, et de se plier aux restrictions monétaires imposées par la Banque du Canada. Ils s'engagèrent aussi à empêcher les traitements des fonctionnaires de progresser plus rapidement que ceux du secteur privé. Il fut convenu de charger le Conseil économique du Canada de créer un organisme de surveillance des prix et salaires, et de réaliser une étude sur la réglementation de l'activité industrielle par l'État. Les participants à la conférence convinrent aussi de faire procéder à un examen des mesures fiscales touchant l'extraction des hydrocarbures et des minerais, et l'Administration fédérale s'engagea à continuer de faire participer les provinces aux négociations du GATT et à favoriser l'exportation des demi-produits canadiens. Enfin, on décida d'aller de l'avant avec deux projets d'approvisionnement énergétique (l'aménagement d'une centrale hydroélectrique à Terre-Neuve et la construction d'une centrale utilisant le pétrole visqueux (lourd) en Saskatchewan), et on dressa une liste de douze projets de coopération fédérale-provinciale à entreprendre d'urgence. Chaque province y trouva son compte: aménagement d'une installation de manutention des grains en Colombie-Britannique, effort conjoint pour accroître les investissements dans l'industrie automobile ontarienne, etc. La première conférence sur l'économie déboucha sur certains résultats concrets, mais la plupart des ententes qui y furent conclues étaient générales et manquaient de cohérence.

Lors de la seconde conférence, qui se déroula en novembre 1978, les nouvelles initiatives furent très peu nombreuses. L'Administration fédérale élargit son engagement relatif au GATT en promettant de faciliter l'ouverture de débouchés étrangers aux industries de pointe de l'Ontario et du Québec. Les Premiers ministres établirent, en outre, le principe selon lequel les politiques des marchés publics ne devaient pas causer un morcellement «inutile» du marché canadien; mais aucun mécanisme ne fut mis sur pied pour parer à cette éventualité[15]. Un groupe de travail formé de représentants de l'Alberta et de l'Administration fédérale fut créé pour étudier la question du prolongement du gazoduc jusque dans l'Est du Canada, et les participants parvinrent à un consensus au sujet du régime d'imposition des industries de matières premières.

Les ententes conclues dans deux autres domaines, les transports et le développement régional, offrent un exemple classique du type de négociation qui caractérise les conférences fédérales-provinciales. En matière de développement régional, les participants convinrent

de la nécessité de n'accorder de l'aide que pour l'exploitation des «possibilités économiques réelles découlant des atouts naturels des régions»[16], attitude qui fut adoptée pour satisfaire la Colombie-Britannique et l'Ontario, lesquelles estimaient que certains programmes d'aide au développement régional avaient des effets néfastes sur l'industrie, car ils stimulaient la concurrence entre les régions ou empêchaient les entreprises productives d'aller s'implanter dans les régions à forte croissance. Les Premiers ministres se sont par ailleurs entendus sur la nécessité de préciser, dans la Loi nationale sur les transports envisagée par le gouvernement fédéral, que la politique des transports est un instrument de développement régional, position qui plut aux provinces atlantiques et à l'Ouest canadien, mais qui entraîna le retrait de l'acceptation du principe du «paiement par l'utilisateur» par l'Ontario.

En somme, c'est la difficulté d'obtenir le consensus de participants ayant des intérêts économiques très différents qui a empêché ces deux conférences de produire plus de résultats. Elles ont permis d'amener les différents gouvernements à statuer sur des questions qui faisaient l'objet d'un consensus préalable, par exemple la limitation des dépenses publiques, mais les politiques qui ont été élaborées à cette occasion ne procuraient *aucun* avantage notable *à l'une ou l'autre* des parties représentées. Les conférences débouchèrent sur des ententes concernant les grands principes, lesquelles, on s'en rendit compte plus tard, masquaient des divergences profondes entre les parties, ou sur des ententes concernant des questions isolées, par exemple les arbitrages en matière de développement régional et de politique des transports, qui ne constituaient pas un programme cohérent d'action politique.

Le principal avantage de ces conférences est peut-être d'avoir permis de perfectionner le processus de consultation intergouvernementale. En fait, bien des participants estimaient que c'était là leur rôle, plutôt que d'élaborer des politiques[17]. Ces deux conférences ont été très utiles aux participants en ce sens qu'elles leur ont appris à articuler un vaste programme complexe pour l'élaboration d'une politique économique. De surcroît, les Premiers ministres laissèrent de plus en plus aux groupes de travail spécialisés le soin d'étudier les questions complexes. C'est ainsi que les conférences intergouvernementales ont permis de mieux traiter les dossiers de politique économique.

Ces postulats reposent toutefois sur la croyance selon laquelle une approche plus habile du *processus* de négociation intergouvernementale serait de nature à aider à la résolution des profondes divergences quant à l'*objet* de la politique économique, divergences imputables à la diversité des intérêts économiques. Or, rien ne prouve qu'il en serait ainsi. On a en effet constaté, lors de ces conférences, l'existence d'un écart croissant entre les responsables des relations

intergouvernementales, qui concevaient ces réunions comme faisant partie d'un processus de négociation, et ceux des ministères d'exécution, qui étaient surtout portés à considérer les grandes initiatives officielles qui y étaient prises. Le premier groupe se montra plutôt satisfait de l'issue des conférences, et particulièrement de celle de février. Le second fut déçu des piètres résultats obtenus au plan de l'élaboration d'une politique, et de l'incohérence des efforts des participants[18]. En mettant l'accent sur les négociations intergouvernementales, on tend à souligner l'importance attachée au processus de la tenue de réunions à cette fin. Si la politique industrielle canadienne en venait à être élaborée par les mêmes moyens, son succès serait peut-être évalué selon ces critères.

Malheureusement, compte tenu de l'état actuel de leur développement, et de l'accent qu'elles mettent sur le processus plutôt que sur le contenu, les réunions intergouvernementales du genre conférence des Premiers ministres ne semblent guère de nature à déboucher sur l'élaboration d'une politique industrielle cohérente et vigoureuse, indispensable pour la mise en œuvre, à l'échelle nationale, d'une stratégie globale et efficace en ce domaine.

La collaboration fédérale-provinciale en matière de stratégie de la transformation du bois

Lorsqu'on examine cet exemple de coopération fédérale-provinciale fructueuse intéressant l'industrie du bois, on se rend compte que le processus mis en œuvre était beaucoup mieux adapté, et les résultats beaucoup plus positifs que dans les autres cas. Pour en saisir les raisons, il faut connaître certains faits concernant cette industrie et les modalités d'interaction entre les deux paliers de gouvernement.

L'industrie du bois est l'une des plus grandes du Canada: elle fournit, directement ou indirectement, quelque 900 000 emplois[19] et environ 40 pour cent des exportations canadiennes de produits semi-ouvrés[20]. Elle constitue, en outre, un élément crucial de certaines économies provinciales: pour le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique, elle représente près de la moitié, en valeur, des activités de fabrication[21]. De plus, les industries du bois procurent souvent des emplois à la majorité des habitants des agglomérations où elles sont implantées.

Au début des années 1970, un certain nombre de faiblesses structurelles apparurent dans l'industrie du bois. Les nouveaux fabricants de pâtes et papiers, en particulier ceux du Sud des États-Unis, se mirent à livrer une vive concurrence aux exportateurs canadiens de produits forestiers. Disposant d'une main-d'œuvre meilleur marché, de coûts d'exploitation et de production moins élevés, et de réserves ligneuses se reconstituant plus rapidement, ils pouvaient pratiquer des prix beaucoup plus avantageux. Par ailleurs, les étu-

des réalisées au cours des années 1970 montrèrent que les ressources forestières exploitables avec profit, que les Canadiens considéraient inépuisables, ne l'étaient pas[22]. Faute de planification à long terme, les forêts canadiennes n'ont pas été suffisamment protégées et certaines espèces d'arbres ont été utilisées peu judicieusement. En outre, l'emploi de mauvaises techniques d'exploitation forestière et de méthodes sylvicoles dépassées a entraîné le gaspillage d'une grande quantité de bois ayant une valeur marchande, et un retard considérable dans l'effort de reboisement[23].

Dans l'Est du Canada, outre ces problèmes, l'équipement utilisé dans les usines de pâtes et papiers était désuet; il en résultait un gaspillage d'énergie et une forte pollution, et les méthodes de fabrication employées exigeaient beaucoup de main-d'œuvre. De plus, les faibles marges bénéficiaires et l'abondance des ressources énergétiques et ligneuses n'incitaient guère les fabricants à moderniser leur équipement. Ainsi, vers 1975, les investissements indispensables s'étaient-ils accumulés. Les fabricants durent faire face à l'envolée des prix de l'énergie et à une réglementation plus stricte de la pollution, et songer à remplacer leurs machines, dont la vie utile était dépassée[24]. Une action énergique des pouvoirs publics s'imposait, et c'est le cadre particulier mis en place pour débattre les problèmes de la foresterie qui conféra son caractère unique à l'initiative des dirigeants politiques en matière de produits du bois et lui permit de produire des résultats positifs.

Historiquement, les deux paliers d'administration ont accompli un large effort de collaboration officieuse dans le secteur du bois. Selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, l'Administration fédérale n'a pas officiellement compétence en ce domaine, mais elle s'y est intéressée en raison de ses responsabilités en matière de commerce et d'échanges avec l'étranger, et par souci du progrès industriel du Canada. En outre, elle a traditionnellement fourni aux provinces toute une gamme de services techniques: cartographie, communication des résultats de ses recherches sur les méthodes sylvicoles, épandage phytosanitaire, protection des forêts et façonnage des produits forestiers[25]. Les administrations provinciales, qui possèdent la majorité des massifs forestiers du Canada, ont fixé le montant des redevances à payer par les sociétés privées d'exploitation forestière. Les provinces sont aussi chargées de veiller au reboisement et d'assurer la protection nécessaire au maintien de la productivité des forêts, par exemple grâce à la mise en œuvre de programmes de lutte contre les insectes nuisibles, les maladies des arbres et les feux de forêt.

Chaque palier de gouvernement a donc ses responsabilités, qui se complètent plus ou moins. Il importe d'évoquer deux caractéristiques du processus d'élaboration de la politique de la foresterie par les Administrations fédérale et provinciales. En premier lieu, il existe

un certain nombre de mécanismes destinés à encourager le dialogue entre ces deux parties. Depuis les environs de 1965, le CCMRE constitue une importante tribune pour l'étude du dossier de l'aménagement forestier. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il a pris l'initiative d'un vaste examen conjoint des techniques d'aménagement forestier utilisées vers 1975, lequel a incité les administrations provinciales à reviser leurs méthodes en ce domaine. On a aussi mis sur pied un certain nombre de groupes de travail fédéraux-provinciaux en matière de foresterie, dont le plus important fut le Comité de développement de l'industrie forestière. En deuxième lieu, la question de l'amélioration des techniques d'aménagement forestier est de nature très spécialisée et les aspects à envisager dans l'élaboration d'une politique en ce domaine ont généralement un caractère très technique, ou scientifique. L'état des massifs forestiers du Canada variant d'une région à une autre, il est donc normal que les gouvernements ne parviennent pas tous aux mêmes conclusions lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique de la foresterie.

Il faut toutefois souligner la différence importante qui existe entre la structure de l'industrie du bois de l'Est du Canada et celle de la même industrie en Colombie-Britannique. Cette dernière s'occupe surtout de produire du bois d'œuvre et des contreplaqués, tandis que la première s'intéresse davantage aux pâtes et papiers[26]. Les exploitants forestiers de l'Est disposent de matériels anciens, ont davantage besoin de dispositifs antipollution et, par conséquent, doivent consentir de plus fortes immobilisations. Les sociétés de la côte ouest possèdent généralement des équipements plus modernes, mais dépendent des débouchés extérieurs, par exemple de l'industrie étatsunienne du bâtiment, dont les activités sont fluctuantes.

En dépit de ces facteurs, l'existence de problèmes analogues et la mise en œuvre de mécanismes bien articulés pour permettre aux parties concernées de parvenir à un consensus ont donné lieu à l'adoption d'une approche nationale relativement cohérente en matière d'aménagement forestier. Vers 1975, un certain nombre de provinces modifièrent leurs programmes en ce domaine, en accordant plus d'importance au reboisement et en revisant le régime des redevances de façon à encourager l'amélioration des méthodes de protection des forêts et une utilisation plus efficace des diverses essences[27]. Afin de venir en aide aux provinces, le MEER conclut des accords d'aménagement forestier avec les cinq provinces de l'Est et avec deux provinces de l'Ouest, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Les dépenses totales engagées à ce titre par les diverses administrations se chiffrent à environ 677 M$, dont quelque 451 M$ proviennent de l'Administration fédérale[28]. Les programmes ainsi mis sur pied permettront d'améliorer les techniques sylvicoles, d'intensifier la lutte contre les parasites et d'aménager de meilleurs chemins d'accès aux réserves ligneuses.

L'exemple le plus intéressant de collaboration fédérale-provinciale en matière d'industrie du bois est l'effort de modernisation des usines de pâtes et papiers de l'Est du Canada[29]. Ce programme remonte pratiquement à l'année 1970-1971, au cours de laquelle certains hauts fonctionnaires des administrations ontarienne, québécoise et fédérale ont formé, avec des cadres dirigeants du secteur privé, un comité chargé d'examiner les problèmes structurels de la branche des pâtes et papiers. En 1973, le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce recommanda au Cabinet, mais en vain, de mettre sur pied un programme de modernisation qui serait appliqué par le MEER. L'année suivante, un Comité de développement de l'industrie du bois fut créé. Composé de porte-parole de sept ministères fédéraux et de deux représentants de chaque province, il avait pour mission d'encourager la collaboration des intéressés[30]. En 1976, suite aux délibérations du Comité et à diverses études réalisées par les deux paliers d'administration, il apparut manifeste qu'il fallait procéder à la modernisation des usines de pâtes et papiers. Le Comité susdit et un certain nombre de comités interministériels fédéraux entreprirent d'envisager les diverses lignes d'actions possibles. Par ailleurs, les administrations ontarienne et québécoise prirent contact avec le MEER en vue de conclure des ententes partielles concernant l'industrie des pâtes et papiers.

En 1978, les administrations ontarienne et québécoise manifestèrent leur mécontentement face à la lenteur du processus, et exercèrent des pressions sur le gouvernement fédéral pour l'inciter à agir. Ces provinces estimaient que, à la suite de la dépréciation du dollar canadien et de l'accroissement conséquent des exportations de pâtes et papiers, la situation financière de l'industrie intéressée était bonne, et que les programmes d'incitation à l'investissement amèneraient ses dirigeants à acheter un nouvel équipement. L'Ontario et le Québec souhaitaient que ces stimulants consistent surtout en subventions, mais les ministères fédéraux concernés ne s'entendaient pas sur les modalités de l'aide à apporter en ce domaine. Afin d'accélérer le processus, le Québec et l'Ontario annoncèrent la mise sur pied de leur propre programme d'incitation à l'investissement (en juin 1978 et janvier 1979 respectivement).

Au cours de l'été et de l'automne de 1978, les responsables fédéraux s'avisèrent que, même si toutes les parties concernées étaient convenues de la nécessité de moderniser les usines de pâtes et papiers, la mise en œuvre non concertée des programmes provinciaux risquait d'engendrer des rivalités pour attirer les nouvelles installations et un excédent de capacité de production. Cependant, l'Administration fédérale ne prit pas d'initiative officielle avant février 1979, en raison notamment de la réorganisation de ses mécanismes d'élaboration de la politique économique. Le nouveau Conseil des ministres du Développement économique (CMDE) examina les diverses

propositions formulées par quatre ministères fédéraux, et coordonna les efforts d'élaboration d'un train de mesures qui furent annoncées par le président du Conseil, M. Robert Andras, le 1er février 1979.

L'offre d'aide fédérale consistait en un programme de subventions au montant total de 235 M$, visant à moderniser l'équipement des usines de pâtes et papiers et à permettre l'achat de matériel de dépollution. Ce programe quinquennal devait être mis en œuvre par le MEER, avec la participation financière des administrations provinciales, et bénéficier à toutes celles qui consentiraient à mettre sur pied des programmes satisfaisant aux critères de l'Administration fédérale[31].

Pendant les mois qui suivirent, le gouvernement fédéral poursuivit ses négociations avec les deux provinces qui avaient annoncé la mise en œuvre de programmes de modernisation, soit l'Ontario et le Québec. L'Administration fédérale s'était efforcée de répondre aux désirs des provinces, par exemple en mettant sur pied un programme de subventions plutôt que d'incitations fiscales, mais il restait encore plusieurs points litigieux. L'Administration québécoise souhaitait que le programme commun portât sur l'accroissement du nombre des usines de pâtes et papiers, tandis que l'Ontario préférait un vaste programme d'amélioration des installations existantes. Cependant, à la mi-mai 1979, les parties avaient trouvé un terrain d'entente, et leurs efforts débouchèrent sur la création de deux programmes, l'un pour l'Ontario et l'autre pour le Québec. Ils s'inspiraient largement des propositions de l'Administration fédérale: pas de nouvelles installations, et réservation des subventions à la modernisation des usines ou à l'achat d'appareils de dépollution. Les deux programmes comportaient toutefois des différences. Les formalités de demande d'aide financière et la contribution des provinces n'étaient pas les mêmes. Le montant des subventions prévues était de 150 M$ pour chaque province, mais la part du Québec était de 40 pour cent, tandis que celle de l'Ontario atteignait 60 pour cent[32]. En outre, le Québec mettait en œuvre, de son côté, un modeste programme d'incitations destiné à favoriser l'expansion des usines de pâtes et papiers.

En août 1980, soit environ un an plus tard, un troisième programme de modernisation fut mis sur pied, à la suite d'une série de négociations entre l'Administration fédérale et le Nouveau-Brunswick. En raison des rentrées fiscales plus modestes dont dispose cette province, le gouvernement fédéral accepta de débourser 80 pour cent des sommes convenues[33].

Comme c'est le cas pour la plupart des programmes conjoints mis en œuvre par le MEER, un comité fédéral-provincial de gestion était chargé d'étudier les demandes d'aide financière et de surveiller le déroulement des activités. Jusqu'ici, les programmes semblent bien fonctionner. C'est l'Ontario qui a procédé le plus rapidement: à

la fin de mars 1980, la province avait conclu six accords de modernisation, représentant un investissement d'au delà de 880 M$[34]. Le Québec n'en avait passé que trois, pour un montant légèrement supérieur à 100 M$[35]. En Ontario, pour chaque dollar de subvention publique, plus de sept ont été investis par le secteur privé. C'est beaucoup plus que ce à quoi on s'attendait. En outre, tant dans le cas du Québec que de l'Ontario, les ententes stipulaient qu'il fallait acheter de préférence auprès de fabricants canadiens; en Ontario, une prime de 10 pour cent est accordée à tous les propriétaires d'usines de pâtes et papiers qui se procurent de l'équipement auprès d'entreprises canadiennes. Les hauts fonctionnaires de cette province estiment qu'au delà de 80 pour cent des matériels dont l'achat est prévu dans le cadre de ce programme seront achetés au Canada.

On peut formuler bien des critiques au sujet de ces programmes de modernisation. Par exemple, pourquoi accorder de généreuses subventions à des entreprises faisant partie de conglomérats qui disposent de capitaux considérables?[36]. Il faut toutefois reconnaître que ces programmes ont permis d'atteindre un certain nombre d'objectifs importants en matière de politique industrielle, par exemple l'accroissement de la productivité d'une industrie canadienne qui fournit un grand nombre d'emplois et exporte une bonne part de sa production. Par ailleurs, en dépit du partage de fait de la responsabilité du développement de l'industrie du bois entre deux grands paliers d'administration, ces programmes de soutien de l'industrie ont suivi une approche cohérente et harmonieuse face au soutien de l'industrie. C'est ainsi qu'on a pu élaborer une politique cohérente et assez souple pour permettre son adaptation à la situation des différentes provinces. Ce résultat est attribuable, en grande partie, aux efforts de consultation fédérale-provinciale relativement bien articulés qui ont été accomplis en matière de foresterie et qui ont contribué à assurer le consensus des parties concernées, et au mécanisme d'ententes particulières concernant la mise en œuvre de programmes par le MEER, lequel a fourni un modèle pour l'élaboration des accords de modernisation. En réalité, le consensus auquel on est parvenu en ce domaine et le mécanisme de mise en œuvre établi à cette fin (les ententes particulières) ont permis aux représentants des parties fédérale et provinciales, après l'annonce de l'engagement de l'État canadien, d'en arriver rapidement à une décision concernant la modernisation des usines de pâtes et papiers. Ainsi les deux ententes conclues par l'Ontario et le Québec avec le gouvernement fédéral ont-elles été négociées, ratifiées et mises en vigueur dans les quatre mois et demi, ou à peu près, qui ont suivi l'annonce de la ligne de conduite adoptée par l'Administration fédérale. Il faut toutefois signaler un autre fait, peut-être plus important: les provinces concernées ont volontairement évité toute rivalité au cours de cette réorganisation d'une industrie d'importance majeure. N'eût été de la participa-

tion fédérale, l'Ontario et le Québec se seraient fort probablement livrés à une surenchère, les deux provinces souhaitant vivement, non seulement moderniser leurs usines de pâtes et papiers, mais en accroître le nombre.

Mentionnons enfin un autre avantage de ce processus concerté d'élaboration d'une politique par l'Administration fédérale et un ou plusieurs gouvernements provinciaux. La modernisation des usines de pâtes et papiers n'était un impératif que pour les provinces de l'Est. Les subventions furent offertes à toutes les provinces, mais aucune de celles de l'Ouest canadien n'en a réclamé, car leur industrie n'est pas organisée de la même façon. C'est pourquoi l'Administration fédérale a proposé aux provinces de l'Ouest un programme distinct, adapté aux besoins de leur industrie du bois[37]. Elle a donc conçu ses programmes d'aide à cette industrie en fonction de la situation particulière de ces deux régions du pays. Ce sens de l'adaptation est essentiel au gouvernement fédéral s'il veut conserver la haute main sur la réorganisation de l'industrie canadienne. On constate, par ailleurs, qu'il faut disposer de mécanismes favorisant des compromis bilatéraux dans des domaines bien précis, dans le cadre de vastes programmes multilatéraux, pour faire en sorte que ceux-ci débouchent sur le succès. C'est cet aspect crucial des relations bilatérales que nous abordons maintenant.

Les relations bilatérales

Lorsqu'un certain nombre de provinces participent à des négociations, il est souvent difficile, voire impossible, d'amener les parties à s'entendre sur l'adoption de certaines mesures. On peut alors réduire le champ des questions envisagées et centrer l'attention sur une série particulière de problèmes communs, dans l'espoir que les négociations déboucheront sur une solution mutuellement acceptable. C'est la stratégie qui a été suivie dans le cas du CCMRE et de l'industrie du bois.

Il existe une autre possibilité: c'est de privilégier les relations bilatérales en permettant à deux gouvernement désireux de parvenir à une entente de débattre un certain nombre de questions; cette méthode est avantageuse, particulièrement en matière de stratégie de développement industriel car, pour être vraiment efficace, elle exige un effort de coordination des politiques dans une foule de domaines.

Les accords de développement général

Il n'existe pas beaucoup d'accords bilatéraux entre l'Administration fédérale et les gouvernements provinciaux en matière de politique industrielle[38]. Mais il existe cependant un mécanisme de collaboration fédérale-provinciale qui mérite d'être signalé: c'est celui des accords de développement général mis au point par le MEER. Ce méca-

nisme est important pour deux raisons: en premier lieu, à cause de l'envergure de l'effort financier consenti à cette fin par les deux paliers d'administration, lequel a atteint plus de 4,3 G$ en 1979-1980[39]; en second lieu, ces accords ont fourni un cadre à l'utilisation des relations bilatérales pour s'attaquer à la grande question du développement économique plutôt qu'à un aspect de la structure de l'économie d'une province.

Le mécanisme des accords de développement général est fort complexe, mais il fonctionne essentiellement de la façon suivante: l'Administration fédérale, représentée par le MEER, et une administration provinciale négocient un accord, dit de développement général, énonçant des objectifs réciproquement satisfaisants en matière de développement de l'économie de la province en question. Ces accords sont habituellement formulés en termes généraux indiquant les problèmes économiques à résoudre et les aspects de l'économie provinciale à développer. À cet accord-cadre, généralement fondé sur une analyse conjointe des difficultés économiques auxquelles la province est en butte, se rattache une série d'accords concernant certaines possibilités de développement ou certains problèmes en particulier. Ce sont les moyens d'application des accords de développement général. Les accords particuliers sont habituellement mis en œuvre par un ministère provincial, sous la surveillance d'un comité de gestion composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Ordinairement, c'est la province concernée qui choisit le sujet du débat, après quoi elle le soumet au bureau local du MEER pour fins d'analyse et de négociations.

Les accords particuliers portent sur des domaines très divers, du financement de la mise en place d'une infrastructure, par exemple le réseau routier provincial, à la création de programmes d'aide à certains secteurs, par exemple ceux du tourisme, de l'exploitation minière, des produits ligneux ou de l'agriculture. Ces accords visent parfois à résoudre des problèmes d'ordre social: mise sur pied d'une infrastructure de services à la collectivité, formation professionnelle, etc. Les moyens utilisés varient aussi considéralement: il peut s'agir de programmes classiques de subventions ou de prêts, ou de la création d'une société provinciale de la Couronne. Ainsi deux sociétés de ce genre ont-elles été fondées, l'une pour promouvoir l'implantation d'un complexe industriel (*Multiplex Corporation*) à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, et l'autre (la NORDCO) pour aider au développement des techniques océaniques à Terre-Neuve.

Enterprise Manitoba

L'exemple le plus intéressant d'entente particulière est celui de cet Accord de développement industriel intervenu entre l'Administration centrale et celle du Manitoba[40], lequel reflète une approche par-

ticulière, c'est-à-dire le développement de tout un secteur de l'économie. La plupart des ententes de ce genre conclues avec les autres provinces portaient soit sur une seule branche industrielle, soit sur des programmes généraux d'aide financière ou de développement de l'infrastructure industrielle, par exemple l'aménagement de zones industrielles.

Enterprise Manitoba est un programme quinquennal qui fonctionne depuis avril 1978. Les deux administrations qui y participent se sont engagées à consacrer 44 M$ à ce programme, la part du Manitoba étant de 17,6 M$[41]. Il s'agit surtout de favoriser l'expansion du secteur manitobain de la fabrication, qui a connu de graves difficultés au cours des années 1970. C'est le dernier en date d'une longue série d'efforts visant à améliorer la situation de l'industrie de fabrication au Manitoba. La première initiative en ce domaine avait été la création, en 1961, du *Committee on Manitoba's Economic Future* (Commission pour l'avenir économique du Manitoba), par l'Administration Roblin; on a assisté par la suite à la mise sur pied de plusieurs organismes de développement industriel, dont le plus connu est la *Manitoba Development Corporation* (Société de développement du Manitoba)[42].

L'accord entre les administrations fédérale et manitobaine comporte sept volets, dont les plus intéressants concernent la création de conseils consultatifs du secteur industriel (*Industrial Sector Advisory Boards*), l'implantation de centres de développement technique, et la mise sur pied d'un programme de soutien des nouvelles entreprises de fabrication par le truchement des centres de promotion des entreprises. Les conseils, qui sont formés de cadres de l'entreprises privée secondés par des comités de fonctionnaires, accomplissent essentiellement deux fonctions: participation du secteur privé au processus d'élaboration des politiques officielles, et aide à la mise en évidence des nouvelles possibilités industrielles. On a créé six conseils, un pour chaque branche industrielle d'importance: produits sanitaires, petit équipement, matériel électronique, équipement aéronautique, matériel de transport et produits alimentaires. On espère que l'intéressement du secteur privé et l'effort de concentration sur quelques secteurs clés de l'économie contribueront à orienter le programme *Enterprise Manitoba* dans la bonne direction, et lui donneront de la cohérence.

Cet effort de concentration sur certaines branches industrielles a été renforcé par la création de deux centres de développement technique: l'un à Portage-la-Prairie, qui œuvre dans le domaine des produits alimentaires, et l'autre à Winnipeg, qui s'occupe d'élaboration de savoir-faire industriel en général et qui se spécialisera, au moins au début, dans la mise au point de produits sanitaires et de matériel électronique. La mission de ces centres consiste à encourager la diffusion de l'information technique vers les entreprises, à

faire l'essai de produits et à aider à la mise au point de certains autres. Ils bénéficient des services consultatifs d'un conseil composé en partie de membres des conseils consultatifs. Il existe, en outre, deux centres de promotion des entreprises: l'un à Brandon et l'autre à Winnipeg. Ces centres offrent des services de consultation et de gestion aux petites entreprises et procurent des ateliers et des services sur place aux firmes nouvellement créées. Celles-ci auront accès en tout temps, pendant deux ans, aux services de consultation des centres de promotion des entreprises, et aux services techniques offerts à Winnipeg. Ces centres sont à la disposition de toutes sortes de firmes, mais leur articulation avec le Centre de développement technique de Winnipeg montre bien que leur rôle consiste à encourager la réalisation de projets très techniques dans les six branches désignées comme prioritaires dans l'accord entre l'Administration fédérale et le Manitoba.

Une dernière observation au sujet d'*Enterprise Manitoba*. L'accord en question comporte une action de coordination et d'évaluation mettant à contribution les cadres du bureau du MEER au Manitoba et les hauts fonctionnaires du ministère manitobain du Développement économique, qui est chargé de la mise en œuvre de l'accord dans cette province. Ce mécanisme d'évaluation a pour but d'assurer un examen constant des différents programmes mis en place dans le cadre de cet accord, et de permettre aux deux gouvernements concernés d'accomplir un effort conjoint d'analyse de la conjoncture économique, de façon à tenir compte des changements qui pourraient avoir des incidences sur les programmes concernés.

Il est encore trop tôt pour évaluer la contribution d'*Enterprise Manitoba* à l'économie manitobaine, mais on peut d'ores et déjà juger de la viabilité de l'accord d'un point de vue intergouvernemental. Il importe d'abord de souligner que les deux administrations en cause en ont tiré des avantages substantiels. Pour ce qui est du Manitoba[43], il est manifeste que cet accord lui a procuré d'importantes ressources financières provenant du Trésor fédéral. En outre, l'Administration centrale a ainsi montré sa volonté de se pencher sur les difficultés propres à l'industrie manitobaine. Les hauts fonctionnaires de cette province ont attaché de l'importance à cet aspect, car ils estimaient que les responsables fédéraux avaient tendance à identifier les problèmes du secteur canadien de fabrication à ceux des industries correspondantes en Ontario et au Québec. Cette question revêt une importance particulière pour le Manitoba, car de toutes les provinces de l'Ouest, c'est celle dont l'économie repose le plus sur les activités de fabrication.

L'accord en question est aussi avantageux pour l'Administration fédérale[44]. Comme leurs homologues provinciaux, les fonctionnaires du MEER y ont vu l'occasion d'introduire une composante régionale dans la politique industrielle fédérale. Le MEER est ainsi

mieux en mesure de s'acquitter de son mandat, et le ministère de l'Industrie et du Commerce peut, par ce moyen, intervenir dans les affaires régionales. Les agents du bureau régional d'Industrie et Commerce Canada au Manitoba siègent dans un grand nombre de comités chargés de surveiller la mise en œuvre de l'accord. Ce ministère était aussi l'un de ses signataires, et il contribuera financièrement à la création des centres de développement technique.

De surcroît, cet accord permet à l'Administration fédérale d'agir sur les autorités manitobaines face au choix de leurs priorités et orientations, dans un domaine qui la préoccupe au plus haut point, celui de la politique industrielle. En outre, comme l'élaboration d'un accord de développement industriel oblige les deux parties à s'entendre dans une certaine mesure sur la nature des problèmes économiques qu'affronte le Manitoba, et sur les lignes d'action à adopter en ce domaine, ce type d'accord constitue un instrument d'harmonisation et de concertation des politiques industrielles de deux administrations en cause. En ce sens, les accords de développement industriel conclus avec les provinces peuvent leur faciliter l'élaboration d'une politique industrielle cohérente.

La conclusion de tels accords particuliers pose toutefois des problèmes. En premier lieu, l'établissement des mécanismes de négociation et de mise en œuvre de ces accords exige une foule de formalités administratives. Il s'écoule environ un an, en moyenne, entre le moment où un accord de ce genre est proposé pour la première fois, habituellement par l'Administration provinciale, et celui où il est approuvé et signé[45]. Le projet d'accord doit, non seulement être acheminé par le bureau provincial du MEER, mais aussi être approuvé par les cadres dirigeants du bureau régional et des services centraux à Ottawa; toutes ces formalités exigent des consultations avec d'autres ministères établis dans la région de la capitale nationale. Il est donc malaisé, pour les différents gouvernements, de donner suite sans tarder à des propositions particulières, et des difficultés peuvent surgir lorsqu'un programme créé dans le cadre de l'accord concerne une action industrielle déterminée. De façon générale, la divergence des vues politiques et des tâches des fonctionnaires du MEER et de ceux de l'Administration provinciale tend à compliquer le processus de négociation entre les deux parties. Ce phénomène est attribuable partiellement à la méfiance naturelle des membres de deux administrations assez différentes. Il traduit aussi la différence qui existe entre les deux gouvernements en cause sur le plan de l'orientation politique, en particulier dans un dossier aussi délicat que celui de la politique industrielle.

En outre, les hauts fonctionnaires fédéraux et provinciaux participant à l'élaboration de ces accords possèdent un statut assez différent. Ainsi ceux qui œuvrent dans les bureaux provinciaux du MEER jouissent-ils d'une certaine façon d'une plus grande autonomie que

leurs homologues provinciaux. Ils disposent habituellement de plus de pouvoirs pour affecter des sommes dans le cadre d'un accord de développement général. Par ailleurs, les fonctionnaires provinciaux sont associés de beaucoup plus près à la vie politique. En outre, l'envergure restreinte des administrations provinciales permet à leurs fonctionnaires d'envisager dans leur ensemble les questions de politique générale, en particulier leurs rapports avec les ministères fédéraux et l'Administration centrale en général.

En raison de leur éloignement d'Ottawa et du mandat général du MEER en matière de développement régional, les fonctionnaires fédéraux ont tendance à mettre l'accent sur les questions d'organisation, et donc sur les problèmes à long terme, lorsqu'ils formulent des propositions ou analysent les accords fédéraux-provinciaux. Par contre, les fonctionnaires provinciaux sont portés à s'attacher au court terme ou aux initiatives ponctuelles, telle une grande réalisation dans la province en question. Les fonctionnaires des administrations du Manitoba et de la Colombie-Britannique se sont souvent plaints de ne pas disposer des effectifs ou du temps nécessaires pour effectuer des analyses macro-économiques aussi approfondies que celles du MEER. Ils ont aussi reproché aux fonctionnaires fédéraux de trop s'attarder aux questions à long terme. En revanche, les fonctionnaires du MEER estimaient que les responsables provinciaux attachaient trop d'importance au développement industriel et à la quête des investissements, au détriment des questions à long terme. Cette attitude est compréhensible, en particulier dans le cas du Manitoba, où l'analyse macro-économique est effectuée au ministère des Finances et non au ministère du Développement économique et du Tourisme, qui est chargé des affaires industrielles, et cette situation se retrouve dans certaines autres administrations provinciales d'envergure restreinte. Il existe donc une forte divergence de vues entre les hauts fonctionnaires des administrations fédérale et manitobaine concernant les modalités du développement économique; cette particularité tient à la diversité de leurs rôles et de leurs perspectives d'analyse. Cette situation persistera même si les deux gouvernements s'entendent en principe sur l'orientation à donner à l'économie manitobaine.

Au sujet de l'accord sur *Enterprise Manitoba*, il convient de se demander dans quelle mesure l'élaboration conjointe d'une politique industrielle permet à une administration d'influencer indûment l'autre. Cette question ne préoccupe peut-être pas les observateurs, qui estiment que la prédominance d'un palier d'administration accroît la cohérence de la politique industrielle. Cependant, du point de vue politique, cette question est importante. Si l'on part du principe selon lequel les deux paliers canadiens d'administration représentent des clientèles importantes, mais différentes, il faut veiller à assurer l'équilibre de leur influence sur l'élaboration des politiques in-

dustrielles. Les accords fédéraux-provinciaux en viennent généralement à constituer une source vitale de moyens financiers pour les administrations provinciales, qui se basent sur eux pour déterminer les sommes à affecter aux domaines concernés; c'est certainement le cas du Manitoba et de certains autres gouvernements provinciaux qui ont besoin de l'aide financière fédérale. Ainsi l'accord sur *Enterprise Manitoba* englobe-t-il maintenant presque tous les programmes industriels du ministère manitobain du Développement économique.

Il est tout de même malaisé d'affirmer qu'une administration l'a emporté sur l'autre lors du processus d'élaboration de la politique dans le cadre de l'accord mentionné ci-dessus. Les deux gouvernements ont contribué largement à cette activité, et les propositions qui en sont issues ont invariablement été le fruit d'efforts conjoints. Il y a eu certes quelques différends concernant le genre de programmes à privilégier; ainsi le MEER préférait-il que l'accent fût mis sur certains secteurs d'avenir et que l'on dotât d'une infrastructure industrielle les municipalités qui n'avaient pas les moyens de le faire elles-mêmes. Par contre, les autorités manitobaines désiraient créer des centres de développement technique et de promotion des entreprises, et des programmes de soutien de l'effort de promotion industrielle. Elles auraient naturellement préféré un virement global de crédits de développement industriel non assortis de conditions restrictives. Les autorités publiques du Manitoba et de la Colombie-Britannique (avec laquelle le MEER a conclu un important accord de développement industriel) se sont dites préoccupées par l'influence exercée sur elles dans le choix des priorités à respecter.

Il y a lieu de se demander s'il y a vraiment eu des pressions sur ce plan, et s'il en découle des conséquences fâcheuses. Les avis sont partagés. Une étude, récemment publiée, sur les effets des Accords de développement général sur les Provinces atlantiques révèle que ceux-ci ont été notables en modifiant l'agencement des programmes provinciaux et le rôle politique des administrations provinciales[46]. Cependant, les analyses du mécanisme des accords de développement général effectuées au sein du MEER indiquent le contraire: les politiques provinciales ne sont pas vraiment influencées par ce type d'accords, qu'ils soient généraux ou particuliers, et elles n'accordent pas suffisamment d'importance aux objectifs de développement économique national, en particulier la promotion de certains pôles de croissance ou secteurs prometteurs. Les déclarations récentes des autorités fédérales en matière de politique économique indiquent que ce sont ces raisons qui les ont amenées à décider l'abandon graduel des Accords de développement général (voir le chapitre XI)

Le cas du Manitoba se situe évidemment quelque part entre ces deux extrêmes. L'Administration centrale a manifestement influencé les autorités provinciales dans le choix de leurs priorités, mais le contenu du programme *Enterprise Manitoba* est largement

d'inspiration provinciale. En fait, il y a lieu de se demander si la politique de développement économique du Manitoba aurait atteint son envergure actuelle sans l'aide financière fédérale, acheminée par le MEER. Il semble qu'il en ait résulté un véritable compromis fondé sur une perception unique des difficultés économiques de la province. Et ce compromis a permis aux deux gouvernements de prendre conjointement une initiative qui constitue un effort concerté pour résoudre un grand nombre des problèmes structuraux du secteur de fabrication du Manitoba.

Le programme *Enterprise Manitoba* n'est qu'un cas particulier et ne constitue que l'un des volets des efforts de plusieurs administrations pour relancer une économie provinciale, mais il montre à quoi peut mener la coopération bilatérale en matière de politique industrielle.

IX. La concertation intergouvernementale peut-elle être couronnée de succès?

Les études de cas faites dans les chapitres précédents montrent que la concertation intergouvernementale en matière d'élaboration de la politique industrielle est, c'est le moins qu'on puisse dire, fort inégale. Il semble toutefois que la raison du développement insuffisant des relations intergouvernementales soit la suivante: il y a incompatibilité fondamentale entre le genre de décisions exigées dans le domaine de la politique industrielle et la nature de la collaboration possible dans le cadre intergouvernemental.

Les décisions de politique industrielle *devraient* être fondées sur une analyse économique raisonnée et sur la détermination des ressources affectées à cette fin, ou des branches industrielles qui ont reçu de l'aide. On devrait, en théorie, privilégier les entreprises de fabrication les plus efficaces ou favoriser l'affectation des ressources rares à une branche industrielle ou firme donnée, lorsque son avenir semble prometteur. Ce principe devrait s'appliquer dans tous les cas, que l'Administration se fonde sur la situation existante pour élaborer sa politique industrielle ou qu'elle mise sur un genre de stratégie nationale basée sur le choix préférentiel de certaines entreprises ou branches industrielles. Il va de soi que ce degré d'efficacité économique n'est jamais vraiment atteint, car la politique industrielle est fortement influencée par les considérations sociales. Ainsi arrive-t-il souvent que les lignes de conduite visant à maintenir ou à rationaliser les opérations d'entreprises appartenant à des branches industrielles en déclin aient pour seul but de préserver les emplois fournis par celles-ci.

Par ailleurs, la collaboration intergouvernementale est destinée à assurer une répartition équitable des activités industrielles et de leurs retombées entre les différentes régions, plutôt que l'efficacité fonctionnelle de la politique industrielle. D'un point de vue intergouvernemental, la mise en œuvre de celle-ci est très souvent perçue comme un jeu à somme nulle, et nous l'avons déjà mentionné. La décision d'encourager tel ou tel genre d'activité industrielle a nécessairement des conséquences pour certains groupes d'intérêt régionaux. Les activités industrielles variant selon les régions, au Canada, il s'ensuit qu'une d'elles est favorisée au détriment de l'autre. Ce problème s'accentue du fait que les gouvernements provinciaux représentent des intérêts économiques relativement homogènes.

Dans les études de cas sur la collaboration intergouvernementale qui ont été faites dans les chapitres précédents, nous nous sommes efforcés de voir si le *mode* d'organisation des relations intergouvernementales contribuait à atténuer ces discussions en matière de politique industrielle. Ce problème est apparu très nettement lors des débats auxquels a donné lieu la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, en 1978; l'incapacité de déboucher sur des actions concrètes au plan de la politique industrielle était en grande partie attribuable à l'agencement de la Conférence, qui accentuait la tendance intrinsèque des débats sur la politique industrielle à tourner en affrontements.

Voici les raisons qui expliquent les piètres résultats obtenus alors sur le plan de la collaboration: présence d'un grand nombre de représentants des différentes régions du Canada ayant des intérêts économiques divergents, et programme qui portait sur un éventail de questions dont l'importance et l'urgence étaient loin de faire l'unanimité parmi les participants. Cette Conférence a mis en lumière le problème fondamental qui se pose en matière de politique industrielle et de relations intergouvernementales: comment amener les différentes régions du pays à s'entendre sur les questions très diverses qu'évoque l'élaboration d'une stratégie de développement industriel?

On a fait un certain nombre d'efforts pour surmonter cet obstacle. L'une des solutions consiste à limiter le nombre des régions représentées dans les négociations intergouvernementales, dans l'espoir que la similitude ou la communauté des intérêts permettra d'élaborer des stratégies communes. Comme nous l'avons vu, cette formule n'a connu qu'un succès limité dans le cas du Conseil des Premiers ministres des Maritimes et de la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest. Il en est résulté un effort de coopération concrète dans un certain nombre de domaines, mais ni le Conseil ni la Conférence n'ont pu s'attaquer véritablement aux grands dossiers du développement économique des deux régions en question. Ce fait est imputable en partie aux différences notables qui existent entre les

économies provinciales de la même région, ce qui tend à limiter les efforts de collaboration en matière de développement industriel aux problèmes externes communs aux diverses régions représentées. Cependant, cette difficulté d'amorcer la collaboration au sein d'une région tient aussi à l'absence d'instance politique régionale qui tirerait avantage des programmes réalisés en coparticipation, lesquels ne procurent peut-être pas, du moins à court terme, des avantages égaux à toutes les provinces comprises dans cette région. À l'heure actuelle, l'auditoire politique d'un Premier ministre est constitué des électeurs de sa province, et son sort dépend, par le fait même, de son aptitude à la faire bénéficier au maximum d'un programme de développement économique fédéral ou interprovincial. Tant qu'il n'existera pas d'auditoire politique régional, la collaboration à ce niveau a bien peu de chances de connaître plus de succès qu'elle n'en a eu jusqu'ici.

Une autre méthode qui a été utilisée pour résoudre la question de l'incompatibilité foncière entre les relations intergouvernementales et l'élaboration d'une politique industrielle commune consiste à n'envisager, lors des négociations intergouvernementales, que les questions qui tiennent à cœur à toutes les administrations représentées. On a employé cette stratégie dans le cas du CCMRE et de l'effort de modernisation de l'industrie du bois. L'existence d'une préoccupation commune ou d'une série de questions concernant toutes les parties a permis une collaboration poussée, mais il semble que cette condition ne soit pas la seule exigée. Ainsi a-t-on observé, dans les deux cas, une participation des spécialistes, qui a aidé à dépolitiser le cadre d'élaboration des politiques et a favorisé la collaboration, et un contexte officiel propice à la coopération; dans le cas du CCMRE, c'était l'existence d'un secrétariat permanent, et dans celui de l'industrie du bois, l'existence du CDIF et du mécanisme d'accords fédéraux-provinciaux négociés par le MEER.

Voici une autre des stratégies qui a été employée: on a rationalisé le mécanisme de négociation en réduisant le plus possible le nombre des administrations participantes, afin d'éviter les incompatibilités d'intérêts régionaux. C'est la stratégie qui a été utilisée pour la conclusion des accords de développement général par le truchement du MEER: en limitant à deux le nombre des participants aux négociations intergouvernementales, on assure l'adoption de mesures concrètes et on élargit le champ de la collaboration. Comme il a été dit précédemment, c'est une condition importante pour la mise au point de mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique industrielle.

Il semble toutefois y avoir une logique inexorable qui préside au fonctionnement du mécanisme des relations intergouvernementales et de la politique industrielle: pour être efficaces, ces relations doivent, *soit* porter sur des questions au sujet desquelles les parties en

cause reconnaissent la nécessité d'une ligne d'action commune, *soit* avoir un caractère essentiellement bilatéral, ce qui simplifie les négociations et limite les antagonismes. Cela ne signifie pas que les autres formes de collaboration, par exemple les réunions de ministres fédéraux et provinciaux, n'ont pas leur place. Elles encouragent la communication, prélude à la coopération, même s'il arrive souvent qu'elles ne débouchent pas sur des actions cohérentes exerçant un effet d'entraînement sur les autres.

Les efforts d'articulation des relations intergouvernementales sont voués à l'échec si l'on ne tient pas compte des problèmes fondamentaux que pose la conciliation des points de vue divergents des régions. La mise en place de mécanismes administratifs et l'accroissement de l'effort de consultation ne peuvent, à eux seuls, procurer de grands avantages. Ces mesures ne portent fruit que lorsqu'on prend des dispositions pour atténuer les antagonismes découlant de la diversité des conditions économiques, par exemple en limitant le nombre des questions envisagées ou celui des gouvernements participants. C'est pourquoi la création de commissions ou de conseils économiques permanents réunissant des porte-parole des administrations fédérale et provinciales n'est guère susceptible d'accroître la collaboration entre celles-ci. Ainsi l'établissement d'un organisme fédéral-provincial permanent chargé d'établir le programme de la Conférence et de présenter des propositions de recommandations aux onze gouvernements n'aurait-il eu guère de chances d'améliorer les résultats de la Conférence des Premiers ministres sur l'économie qui s'est déroulée en 1978. Elle aurait pu déboucher sur la préparation d'un programme plus cohérent et prêtant moins à controverse, mais aurait-elle donné lieu à une collaboration plus intense? Une meilleure connaissance de la position des autres administrations peut permettre à un gouvernement de trouver un compromis, mais elle peut aussi le persuader de l'inutilité de cette action, et l'inciter à faire cavalier seul. Le principal avantage des organismes permanents réside dans leur aptitude à rappeler aux gouvernements la nécessité de la collaboration, et parfois à mettre en évidence et à encourager les actions en co-participation qui ont échappé à l'attention de tel ou tel gouvernement.

Nous nous trouvons donc devant un dilemne. Au niveau intergouvernemental, le seul moyen d'obtenir une action concrète est de limiter le nombre des dossiers ou celui des participants. Or, cette façon de faire ne convient absolument pas pour l'élaboration d'une stratégie industrielle nationale, car elle réduit indûment l'éventail des lignes de conduite à définir. En outre, la collaboration intergouvernementale dépend étroitement de l'aptitude d'un palier d'administration à reconnaître l'existence d'un problème ou d'une possibilité donnée, et de sa volonté d'utiliser ce moyen pour relever le défi. Il est peu probable, sauf dans des cas exceptionnels, que ces initiatives

émanent des administrations provinciales, car elles s'acharnent de plus en plus à préserver leurs propres intérêts économiques. De plus, les organismes intergouvernementaux n'ont pas l'envergure ni les ressources nécessaires pour s'attaquer à la question de la politique industrielle sur un large front.

On est donc amené à se poser la question suivante: quel rôle l'Administration fédérale doit-elle jouer en matière de politique industrielle? Étant donné l'émergence de stratégies provinciales et le succès restreint de la collaboration intergouvernementale, dans quelle mesure l'Administration centrale devrait-elle s'aventurer sur ce terrain pour contrebalancer les efforts des administrations provinciales en vue d'élaborer leur propre stratégie industrielle? Dans quelle mesure devrait-elle encourager la collaboration intergouvernementale? C'est à ces questions que nous tenterons maintenant de répondre.

Quatrième partie

Le gouvernement fédéral et la politique industrielle

X. Le gouvernement fédéral face aux nouvelles réalités de la politique industrielle

La mise en œuvre d'une stratégie industrielle nationale doit surmonter de graves problèmes. Les autorités provinciales disposent maintenant des moyens de mettre en pratique leur propre stratégie provinciale et en sont même désireuses. Bien entendu, ces initiatives mettent en question le rôle traditionnellement prédominant du gouvernement fédéral sur ce plan. Et comme nous l'avons vu, le mécanisme habituel d'encouragement à la collaboration interprovinciale et fédérale-provinciale souffre de limitations importantes. Au moment même où les gouvernements étrangers prennent des initiatives vigoureuses en matière de politique industrielle, on met en doute la légitimité de l'action du gouvernement central dans le domaine économique. *En même temps*, les instruments dont il s'est servi la plupart du temps pour la gestion de l'économie (modulation de la demande dans l'optique keynésienne et, plus récemment, monétarisme) ont perdu leur crédit, en raison de leur insuccès pour remédier à la stagflation des années 1970.

Le rôle passé du gouvernement fédéral

Il faut noter que, dans le passé, le gouvernement fédéral n'a pas toujours été un protagoniste indécis ou débile. Dès la promulgation de la Politique nationale en 1879, il a joué un rôle crucial dans le développement économique du pays. De nombreux historiens ont même sou-

tenu que la Confédération a été conçue en partie pour fusionner les économies des régions formant l'Amérique du Nord britannique[1]. Les Pères de la Confédération confièrent au gouvernement central toutes les fonctions qui leur paraissaient nécessaires pour le développement de l'industrie et du commerce, y compris la charge de construire un réseau ferroviaire national.

En raison de la géographie du Canada et de son économie basée sur l'exportation de produits de première nécessité, le gouvernement central s'est toujours largement occupé de la mise en place des infrastructures indispensables. Au début, il s'agissait d'un réseau de canaux et d'un réseau ferroviaire. Maintenant, ce sont les télécommunications et les lignes aériennes. Cependant, les nécessités nouvelles ont étendu le rôle du gouvernement canadien en matière de gestion de l'économie. Certaines d'entre elles se sont imposées à la plupart des gouvernements des pays occidentaux, et en particulier le maintien du plein emploi grâce à la modulation keynésienne de la demande. D'autres étaient particuliers au Canada. La faiblesse de l'industrie de fabrication a parfois encouragé le gouvernement fédéral à agir plus vigoureusement sur le plan de la politique industrielle que ce n'était le cas dans d'autres pays industrialisés. C'est, par exemple, ce qui s'est passé lors des deux guerres mondiales et des périodes de reconstruction qui ont suivi[2].

Au cours de la Seconde Guerre mondiale en particulier, le rôle du gouvernement central a été prééminent en matière de gestion de l'économie. Dès 1940, les autorités fédérales ont assumé la direction totale de celle-ci, sous l'empire de la Loi des mesures de guerre et de celle portant sur les munitions et les approvisionnements. Cette direction incluait l'accomplissement de nombreuses fonctions normalement dévolues aux gouvernements provinciaux. Ceux-ci ont, par exemple, cédé au gouvernement central leurs pouvoirs fiscaux, en échange de subventions de soutien. Sur le plan industriel, la Loi des munitions et des approvisionnements de guerre permettait au ministre d'obliger les fabricants et entrepreneurs en construction à accomplir les travaux nécessités par la guerre à tels prix et à tels termes et conditions que le ministre considérait équitables et raisonnables [3]. Le ministère des Approvisionnements et Services mit sur pied une série d'organes, par exemple les commissions de production créées pour superviser la fabrication du matériel de guerre, lesquels permirent à son titulaire d'exercer ces pouvoirs. La plupart d'entre eux étaient dirigés par un groupe de cadres supérieurs du secteur privé (au traitement d'un dollar l'année) qu'avait réunis l'honorable C.D. Howe.

C'est alors que le sous-développement de l'infrastructure industrielle du Canada apparut clairement, car le gouvernement dut créer 28 sociétés de la Couronne pour accomplir presque toutes les activités de fabrication du matériel de guerre. Il régit également les

bénéfices de guerre par le truchement de la section de contrôle du ministère des Approvisionnements et Services, et assura que toutes les ressources de l'économie étaient consacrées à l'effort de guerre. Les mesures mises en œuvre par l'Administration fédérale comprenaient la réglementation des exportations et des importations, la fixation du prix des produits de première nécessité et, bien entendu, le rationnement de la population.

Le coût en fut énorme car, à la fin de la guerre, le gouvernement fédéral avait consacré 800 M$ à l'expansion de l'industrie, dont 75 pour cent pour les sociétés de la Couronne[4], et les marchés publics pour la production de matériel de guerre atteignirent un montant d'environ 11 G$. Mais les résultats de cette action furent remarquables car, en 1945, le Canada s'était hissé au quatrième rang des pays industriels du monde[5]. L'emploi avait plus que décuplé dans de nombreuses branches (les effectifs étaient, par exemple, trente fois plus nombreux dans l'industrie aéronautique) et les exportations s'étaient accrues de façon remarquable[6].

L'expansion industrielle du temps de guerre se basait, bien entendu, sur l'existence de circonstances exceptionnelles qui ne devaient pas persister après cette période. Cependant, ces événements permirent de développer l'infrastructure industrielle du pays, particulièrement dans certaines branches de fabrication complexe, et firent bénéficier le gouvernement fédéral d'une expérience indispensable qui lui permit de jouer un rôle déterminant dans le développement de l'industrie après 1945.

L'adaptation de l'économie aux conditions du temps de paix exigea aussi des initiatives vigoureuses du gouvernement fédéral, tant pour assurer le passage ordonné d'une période à l'autre que pour introduire des mesures fiscales favorables à un développement accéléré et au plein emploi. De plus, l'ouverture des hostilités en Corée et l'accroissement général des dépenses militaires, justifié par les tensions entre l'Occident et le Bloc communiste, renforçèrent le rôle du gouvernement fédéral au cours des cinq années qui suivirent 1950. Cependant, c'est le contenu de la politique industrielle fédérale au cours des dix années suivant la guerre qui suscita ultérieurement des difficultés.

La ligne de conduite suivie par le gouvernement après la guerre visait à un développement rapide de l'infrastructure industrielle du pays grâce à un programme d'incitations fiscales (par exemple, par le double amortissement) et à une politique fiscale expansionniste encourageant la demande afin d'accroître rapidement les investissements. L'État réduisit ses interventions directes et les remplaça par une politique fiscale et monétaire macroéconomique. De plus, il utilisa des mesures traditionnelles telles que l'imposition de droits de douane afin de protéger l'expansion de l'industrie de fabrication et utilisa, à l'occasion, des restrictions à l'importation afin d'assurer

que cette expansion se déroulerait sans exercer de forte ponction sur les réserves de devises. Parallèlement à ces mesures, le gouvernement se débarrassa rapidement de son équipement de fabrication de guerre (usines et machines-outils par exemple) en les vendant, souvent à des filiales d'entreprises étrangères. Ces dernières constituèrent la cheville ouvrière de branches industrielles telles que les avionneries et la construction de matériel électronique[7].

L'imposition de droits de douane pour protéger le développement de l'industrie de fabrication canadienne s'accompagnait d'une incitation à exporter des matières premières, afin d'améliorer la balance peu favorable des paiements courants du pays. Le gouvernement y parvint grâce à des dégrèvements fiscaux pour investissements et à une politique commerciale qui s'efforçait, par le truchement des négociations du GATT, d'ouvrir des débouchés étrangers aux matières premières canadiennes. Ces initiatives concordèrent bien avec la politique étatsunienne des années 1950, laquelle considérait le Canada comme une source de matières premières stratégiques tout à fait fiable[8].

Ces facteurs rappelaient les grands traits de la Politique nationale[9]: l'exportation des matières premières du pays constituait la source première des rentrées d'argent, et l'emploi intérieur était maintenu grâce à la fabrication de produits remplaçant les articles importés. Il n'est cependant pas surprenant que les investissements directs des États-Unis dans les secteurs d'extraction des ressources naturelles et de fabrication se soient accrus très rapidement, étant donné le dynamisme formidable de l'économie étatsunienne[10]. Toutes les mesures prises par l'État: imposition de droits de douane élevés sur l'importation de produits de consommation, faibles droits d'importation sur les biens d'équipement, programme attrayant d'incitations fiscales aux investissement et programme administratif d'encouragement des investissements étrangers agirent tous dans ce sens.

Malheureusement, cette ligne de conduite en matière de développement industriel devint de plus en plus inefficace au cours des années 1960, en raison des modifications structurelles de l'économie canadienne. À cette époque, l'industrialisation fondée sur l'établissement des filiales étrangères et le remplacement des produits importés étaient devenue difficile à poursuivre, en raison de la mise en place d'un système économique international plus ouvert que celui qui prévalait au début des années 1950. L'incapacité des filiales étrangères à s'ouvrir des débouchés à l'étranger et leur propension à importer largement des éléments constitutifs assuraient la croissance des importations du secteur de fabrication[11]. Mais la ligne de conduite suivie causait aussi d'autres problèmes. L'accent qu'elle mettait sur l'industrialisation fondée sur la création de filiales étran-

gères attisait les antagonismes interrégionaux en forçant l'Ouest canadien et les provinces de l'Atlantique à acheter de coûteux produits fabriqués au Canada, à l'abri d'une barrière douanière, alors qu'elles auraient pu importer des produits étrangers de coût moindre. Bien que tous les Canadiens dussent payer des prix plus élevés pour les produits, il semblait une fois de plus que le Canada central prospérait aux dépens des régions périphériques. Un énorme afflux d'investissements directs de l'étranger dans le secteur de fabrication accroissait la concentration de l'industrie secondaire en Ontario et au Québec, et ce facteur accentuait encore plus la différence entre les régions canadiennes. Comme les études ultérieures l'ont montré, les filiales d'entreprises étrangères sont plus souvent implantées dans le Canada central que ne le sont les usines en mains canadiennes, rendant plus difficile la diversification de l'industrie et la création d'emplois en dehors du Canada central[12].

L'accent mis sur l'extraction des ressources naturelles, qui a avantagé l'Ouest canadien, a également aidé le Canada central, car l'implantation d'un certain nombre d'usines permet d'approvisionner le marché des États-Unis (par exemple, les fonderies d'aluminium et les ateliers de traitements du minerai de fer au Québec, de traitement des minerais uranifères et des minéraux industriels en Ontario, etc.). Ainsi, alors même que l'évolution de la conjoncture politique et économique mondiale des années 1940 et 1950 étendait le rôle des autorités fédérales en matière de développement industriel, la ligne de conduite qui en résulta perdit son efficacité sur le plan économique et, de plus, elle élargit les inégalités entre régions.

Le dilemme actuel

Les modifications les plus récentes de la structure politique du Canada et de son économie ont aussi ébranlé le rôle de l'Administration fédérale en matière de politique industrielle. Le développement du potentiel administratif et des pouvoirs politiques des gouvernements provinciaux, de même que l'importance croissante des questions sociales au cours des années 1960, avaient accru l'ascendant politique des autorités provinciales. Après 1970, elles furent fortement sensibilisées aux problèmes de l'appartenance des richesses naturelles dans l'Ouest canadien, et à ceux de la dépendance économique dans les provinces de l'Atlantique. Cette prise de conscience détourna l'attention des questions de politique nationale et encouragea la population des provinces à considérer surtout les perspectives régionales, particulièrement en matière de développement économique. De même, comme le mécanisme électoral n'avait pu fournir une représentation des intérêts de certaines régions au sein du gouvernement fédéral des années 1970, la légitimité de ses mesures économiques fa-

vorisant une région plutôt qu'une autre se trouvait mise en question. Finalement, la part décroissante des crédits fédéraux dans l'ensemble des dépenses publiques des années 1970 montra crûment que son rôle sur la scène politique canadienne était moins capital. À la fin de cette décennie, le gouvernement fédéral paraissait souffrir d'une crise d'identité et d'une légitimité diminuée.

Ses efforts récents pour abroger certains accords de financement des programmes sociaux des provinces illustrent les préoccupations que lui cause la diminution de ses pouvoirs financiers, politiques et constitutionnels. Il s'efforçait de réduire le déficit du budget fédéral et d'accroître ses pouvoirs de dépenses directes et préférentielles dans certains domaines économiques, y compris le développement de l'industrie de fabrication[13]. De même, son désir d'acquérir des pouvoirs économiques plus précis dans le cadre de la constitution procède du même esprit.

Mais la réduction des pouvoirs fédéraux en matière d'élaboration de la politique économique est-elle si grave? Pour répondre à cette question, il est indispensable d'évaluer certains aspects de son rôle sur le plan de la politique industrielle, et par exemple: les moyens financiers dont il dispose pour aider préférentiellement le développement de certaines branches industrielles; ses pouvoirs constitutionnels actuels en matière de gestion de l'économie; les problèmes d'ordre politique auxquels il est confronté au plan de la politique industrielle; ses méthodes présentes d'élaboration et de mise en œuvre de la politique industrielle; et, finalement, la capacité de l'Administration fédérale de résoudre les problèmes de politique industrielle dans le cadre des relations fédérales-provinciales.

Les ressources financières

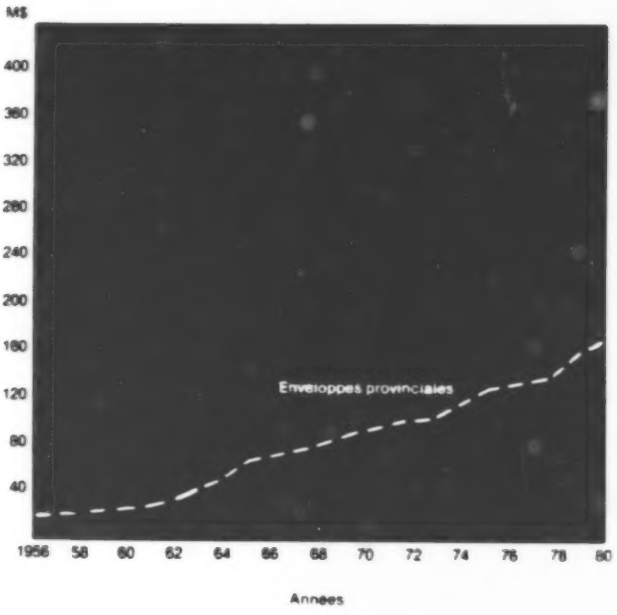
Il y a longtemps que le pouvoir officiel d'influencer les décisions des entreprises par le truchement des politiques fiscales et budgétaires constitue un élément central de la politique industrielle. Traditionnellement, le gouvernement fédéral dispose d'une influence prédominante sur la fiscalité canadienne, et c'est particulièrement le cas depuis la Seconde Guerre mondiale. Au cours des années 1960 et 1970, il a viré un certain pourcentage des recettes fiscales (*tax points*) aux Trésors provinciaux, en remplacement des subventions directes aux programmes sociaux des provinces créés en partie à son initiative (assurance-maladie et enseignement post-secondaire, par exemple). La plupart de ces virements concernaient l'impôt sur le revenu personnel, mais ils ont parfois porté sur l'impôt sur le revenu des sociétés[14]. En conséquence, la part de l'ensemble des rentrées fiscales recueillies par Ottawa, qui était de 58 pour cent en 1958, n'a atteint que 45 pour cent en 1978[15].

En dépit de cette diminution, le gouvernement fédéral a toujours la haute main sur la fiscalité, en raison de son pouvoir de délimiter l'assiette fiscale des sociétés sur laquelle le ministère du Revenu fédéral et ceux des provinces prélèvent des impôts. Par cette délimitation, l'Administration fédérale a pu étendre son influence sur la politique fiscale au-delà du seul impôt sur le revenu des sociétés qu'elle percevait (par exemple en décidant quelles étaient les dépenses des sociétés qui pourraient être déduites du revenu imposable). Cependant, cette influence a sérieusement décliné au cours de ces dernières années. Les administrations de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta ont mis sur pied des régimes provinciaux d'imposition du revenu des sociétés, et chaque province délimite l'assiette fiscale de son propre impôt, indépendamment de l'Administration fédérale. Outre la complication que ce facteur introduit dans la perception des impôts, il affaiblit la prédominance du gouvernement fédéral et réduit l'influence qu'il peut exercer sur le comportement des sociétés par le truchement de la fiscalité.

Bien que ces divergences à l'égard du régime fiscal fédéral soient importantes, on ne sait pas réellement si le pouvoir d'imposition du gouvernement central a été sérieusement affaibli. En premier lieu, l'imposition des revenus des entreprises constitue une source de recettes d'importance déclinante pour tous les paliers de gouvernement. À l'avenir, il pourrait en être de même pour la mise en œuvre de la politique industrielle, car il est difficile de réserver les incitations fiscales aux entreprises que les décideurs politiques veulent encourager particulièrement. Ces incitations sont aussi d'une efficacité moindre quand il s'agit d'encourager certaines activités industrielles seulement. De plus, le mode de perception des impôts provinciaux suit de fort près les méthodes fédérales, en dépit de la création de régimes provinciaux de fiscalité des entreprises.

Le gouvernement fédéral conserve la prédominance en matière d'aide directe au développement industriel, y compris les transferts financiers (c'est-à-dire les subventions à l'industrie). La comparaison entre les enveloppes fédérale et provinciales de développement industriel est très difficile à faire, en raison des différentes méthodes statistiques utilisées. Les données disponibles indiquent néanmoins que l'Administration fédérale consacre des montants en moyenne trois fois plus élevés au développement du commerce et de l'industrie que l'ensemble des dix provinces (voir la figure X.1). En 1979-1980, par exemple, les crédits fédéraux au développement du commerce et de l'industrie ont atteint 865 M$ alors que les crédits provinciaux étaient de 333 M$[16]. De plus, une proportion notable des crédits fédéraux ont été virés aux provinces à ce propos. C'est ainsi qu'en 1970-1971, des 360 M$ de crédits fédéraux consacrés au commerce et à l'industrie, environ 98 millions avaient été virés aux provinces. En 1977-1978, cette proportion a été accrue, et environ

Figure X.1 – Enveloppes fédérale et provinciales assignées au développement du commerce et de l'industrie entre 1956 et 1980, exprimées en dollars à leur valeur de 1971, en moyenne mobile triennale



Source : Statistique Canada, *Finances publiques provinciales* (68-207), *Finances publiques fédérales* (68-211), fascicules divers.

300 M$ ont été virés aux autres provinces sur une enveloppe fédérale de 767 M$[17]. Ces chiffres montrent l'importance de l'apport fédéral aux crédits provinciaux consacrés au développement du commerce et de l'industrie. Même si l'on décompte les sommes virées aux provinces, l'enveloppe fédérale de développement de l'industrie contient un montant plus de deux fois plus élevé que les enveloppes provinciales. On doit aussi remarquer qu'à tous les paliers le pourcentage des crédits consacré au développement de l'industrie s'est accru au cours des années 1970, bien que dans tous les cas il ne constituât qu'un faible pourcentage des subventions directes de l'État.

Dans l'important secteur du soutien de la R-D, l'action du gouvernement fédéral est également prédominante. On peut le voir au tableau X.1, lequel montre que les enveloppes provinciales de financement de la R-D atteignent un total inférieur au cinquième de celle du gouvernement fédéral. De plus, le soutien provincial à l'effort de R-D du secteur privé est aussi considérablement inférieur, en valeur absolue, au soutien fédéral. Comme les enveloppes provinciales sont

alimentées par dix gouvernements, leur influence est plus diffuse. Et en pratique, quand il s'agit de financer la réalisation de grands projets de R-D d'importance stratégique, aucun gouvernement provincial (sauf peut-être celui de l'Alberta, qui dispose de son Fonds du patrimoine) ne peut fournir un financement équivalant à celui du gouvernement fédéral. De plus, le Cabinet fédéral a pris récemment l'engagement d'accroître la part de l'État dans le financement du développement économique, suggérant ainsi que le rôle de l'État dans le soutien direct à la R-D industrielle va prendre plus d'envergure.

Tableau X.1 – Enveloppes fédérale et provinciales de R-D pour 1981

Secteurs de financement	Secteurs de realisation					
	Gouvernement fédéral	Gouvernements provinciaux	Industrie	Université	Autres organismes	Totaux
fédéral						
M$	827	2	150	274	1	1254
%	66	–	12	22	–	100
provinciaux						
M$	—	114	35	60	8	217
%	—	52	16	28	4	100

Source : Statistique Canada, *Revue annuelle de la statistique des sciences 1981*, nº de cat. 13-212, mai 1982, p. 7.

Cependant, cette action a des résultats fâcheux, car elle tend à accroître la concentration régionale des activités industrielles dans le Canada central (et particulièrement des industries de fabrication). Une large part du soutien fédéral à l'industrie (à l'exclusion de l'aide au développement régional acheminée par le ministère d'État au développement économique et régional) est accordée de façon réactive, c'est-à-dire que le gouvernement agit à la suite des demandes d'aide ou des propositions présentées par les entreprises. En conséquence, on note qu'au cours de la période 1975-1980, de 72 à 83 pour cent des crédits de développement du commerce et de l'industrie acheminés par le ministère correspondant ont été destinés à l'Ontario et au Québec[18]. Les crédits de financement de la R-D octroyés par ce ministère étaient encore plus largement acheminés vers le Canada central, car l'Ontario et le Québec en obtinrent 87 pour cent au cours de l'exercice 1978-1979[19]. Cette situation est un peu redressée par le ministère de l'Expansion économique régionale, particulièrement en ce qui concerne la région de l'Atlantique. Cependant, les statistiques mettent en relief le problème traditionnel de la politique fédérale de développement de l'industrie. Quand le gouvernement central s'efforce de répartir des fonds au sein de l'infrastructure industrielle en place, des inégalités régionales se manifestent, et réduisent la légitimité de la politique fédérale. Ce n'est pas sans quelque raison que les observateurs ont souvent qualifié le ministère de l'Industrie et du

Commerce et les programmes de développement industriel qu'il administre de ministère de l'Expansion du Canada central .

Les pouvoirs découlant de la Constitution

L'opposition croissante aux pouvoirs constitutionnels du gouvernement central en matière économique apparaît comme un problème beaucoup plus sérieux, tout au moins au premier abord. C'est l'incapacité du gouvernement fédéral à empêcher les provinces de gêner le fonctionnement effectif du marché commun canadien qui a provoqué ces préoccupations. Elle a conduit à une analyse des entraves provinciales au libre déplacement des marchandises, des services et des gens au Canada, comme nous y avons procédé au chapitre IX. Cependant, la limitation actuelle des pouvoirs du gouvernement fédéral sur le plan économique découle moins d'une nouvelle vague de protectionnisme des autorités provinciales que d'une succession de décisions judiciaires qui ont limité ou circonscrit le rôle du gouvernement fédéral en matière d'économie.

Dans sa forme initiale, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique accordait au gouvernement fédéral presque tous les pouvoirs qui paraissaient importants en matière de gestion économique (par exemple: gestion de la masse monétaire, réglementation des activités bancaires, établissement des droits de douane, etc.). De même, il lui a confié une responsabilité générale de gestion des activités commerciales. Par contre, il n'accordait aux autorités provinciales que des pouvoirs limités tels que la compétence en matière de droits de propriété et de droit civil, la possession et la gestion des terres provinciales et un certain nombre de fonctions collectives comme l'enseignement. Depuis la Confédération, cependant, les tribunaux ont émis une série d'interprétations qui ont limité les pouvoirs fédéraux en matière économique et donné beaucoup plus d'ampleur à la compétence provinciale en matière de droits de propriété et de droit civil, afin d'y inclure la réglementation de la plupart des activités commerciales et industrielles, y compris les relations du travail. Même le pouvoir fédéral de réglementer le commerce, qui devrait donner à Ottawa un rôle de supervision sur l'économie, a été interprété de telle façon qu'il s'applique au commerce interprovincial et international plutôt qu'aux activités commerciales à l'intérieur d'une seule province. Cette observation est d'intérêt particulier, car de nombreux domaines de compétence provinciale sont géographiquement si grands que la plupart des activités économiques peuvent être considérées comme de nature intraprovinciale. On peut même soutenir que, parmi tous les gouvernements fédéraux des pays développés, c'est celui du Canada qui dispose des pouvoirs économiques les moins étendus. Dans la plupart des autres fédérations, le gouvernement central a reçu, soit dans la Constitution, soit à la suite d'une interprétation judiciaire, la responsabilité globale du commerce[20].

En raison des tensions croissantes entre les régions, il semble qu'il faudrait étendre ou renforcer les pouvoirs fédéraux en matière

économique. Cependant, comme nous l'avons vu, la plupart des propositions de réforme économique visent à accroître les capacités fédérales de faire fonctionner un marché commun canadien plutôt qu'à donner plus d'*envergure* à ses pouvoirs économiques. Ainsi, les propositions fédérales soumises au Comité permanent des ministres en matière de Constitution, à l'été de 1980, visent fondamentalement à renforcer l'article 121 de l'Acte constitutionnel qui interdit les restrictions provinciales au libre déplacement des marchandises et des personnes[21]. Plutôt que d'accroître ses pouvoirs en matière de commerce, le gouvernement fédéral préférerait, pour éviter les chicanes, celui d'empêcher les provinces de dresser des barrières économiques. Malheureusement, même cette proposition s'est heurtée à une forte opposition des provinces. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, étant donné que le simple renforcement du marché commun canadien n'est guère attrayant pour les provinces, en dehors de l'Ontario et peut-être du Québec, car il limite le pouvoir de tout gouvernement provincial de remédier aux effets négatifs de ce marché commun sur l'économie de la province concernée.

Comme la préservation du marché commun intérieur divise les partenaires, la seule stratégie accessible au gouvernement fédéral est d'accroître ou de renforcer ses propres pouvoirs. La question qu'on se pose alors est: ces initiatives sont-elles nécessaires? Les pouvoirs fédéraux existants ne sont-ils pas suffisants pour mettre en œuvre une stratégie industrielle?

Il est très difficile de répondre à ces questions. Comme nous l'avons indiqué, de nombreuses fonctions économiques importantes telles que la régulation des activités commerciales et les relations du travail sont en grande partie de compétence provinciale. De plus, l'importance croissante de l'extraction des ressources pour l'économie canadienne, particulièrement en matière énergétique, et le droit de propriété que les provinces ont en général sur ces ressources, de même que leurs responsabilités de supervision de l'exploitation de ces dernières, ont considérablement accru l'importance des compétences provinciales en matière économique. Cependant, en dépit de ces changements, c'est encore le gouvernement fédéral qui dispose de la plus large gamme de pouvoirs économiques. Même dans le domaine énergétique, il a pu imposer un Programme énergétique national, grâce à sa haute main sur le commerce interprovincial et les exportations, l'imposition du revenu des sociétés et la propriété d'une grande société pétrolière.

En fait, les pouvoirs économiques du gouvernement fédéral restent formidables. Ils comprennent: la réglementation des entreprises constituées sous l'empire d'une loi fédérale; la haute main sur la fiscalité; la réglementation du commerce international et interprovincial; la gestion de la masse monétaire, du crédit et des opérations bancaires; l'application de la réglementation sur les poids et mesu-

res; et une compétence absolue sur certaines activités industrielles quand il déclare qu'elles existent à l'avantage général du Canada, ou qu'elles sont nécessaires dans le cadre de sa responsabilité constitutionnelle de «maintenir la paix, l'ordre et un gouvernement responsable». L'utilisation des canaux, le développement de la filière électronucléaire, la construction aéronautique, l'implantation de réseaux ferroviaires, la radiotélédiffusion et le commerce céréalier ont, dans le passé, constitué des exemples de telles activités. En outre, dans les branches industrielles ou commerciales relevant de la compétence fédérale, la plupart des domaines traditionnels de responsabilité des provinces (par exemple, les relations du travail) sont régis par une législation fédérale. Et, ce qui est peut-être le plus important, au cours de ces dernières années la Cour suprême a étendu (de façon cependant subtile) les compétences du gouvernement fédéral en matière économique, à la suite de décisions concernant la constitutionnalité de la législation fédérale en ce domaine. Les juges y sont parvenus en étendant l'interprétation de la nature des «pouvoirs fédéraux sur le commerce», et en permettant l'utilisation des pouvoirs fédéraux d'urgence du temps de paix pour atteindre certains objectifs économiques (par exemple, la régulation des salaires et des prix)[22].

Le pouvoir de régulation économique accordé par la Constitution en vue d'atteindre les objectifs de la politique industrielle de façon indirecte constitue également un autre mécanisme permettant d'accroître la diversité des moyens à la disposition du gouvernement fédéral. Ainsi, le pouvoir de réglementer le commerce interprovincial et, en conséquence, la construction des gazoducs du Nord, ont-ils permis au gouvernement central d'exiger une valeur ajoutée au Canada aux produits acquis par les entreprises construisant, par exemple, le gazoduc de la route de l'Alaska. Cela a permis au gouvernement fédéral d'ouvrir de nouveaux débouchés à un nombre croissant d'entreprises canadiennes approvisionnant l'industrie internationale des hydrocarbures, et d'assurer à ces firmes un important marché intérieur leur permettant de développer un potentiel d'exportation.

Cependant, ces pouvoirs réglementaires officiels, qui permettent généralement d'intervenir dans les activités des branches industrielles, ne constituent qu'un élément de la gamme des moyens nécessaires au gouvernement central. Il existe d'autres mécanismes à sa disposition, et qu'il peut utiliser pour modifier le comportement des entreprises et l'organisation de la branche concernée. Sa politique industrielle s'appuie largement sur son pouvoir de financement, y compris:

- la capacité d'offrir des incitations pécuniaires à certaines formes de comportement des entreprises,
- la fourniture de certains services ou d'infrastructures pouvant encourager préférentiellement certaines activités industrielles;

- l'achat ou la création d'une entreprise industrielle répondant à certains besoins publics;
- l'imposition des critères d'octroi des marchés publics afin d'obtenir des changements favorables dans les activités des entreprises; ou
- l'octroi de dégrèvements fiscaux pour certaines formes d'activité industrielle.

C'est sa capacité de financer certaines activités industrielles qui est à la base d'une grande partie des pouvoirs fédéraux dans le domaine de la politique industrielle. En matière de politique de la main-d'œuvre, la capacité d'intervention du gouvernement central se fonde sur son pouvoir de financer des programmes de formation de la main-d'œuvre et un réseau de bureaux de placement. De même, alors que le gouvernement fédéral ne dispose pas de pouvoirs constitutionnels pour régir le développement des nouvelles firmes microélectroniques, il peut les aider financièrement et leur communiquer un savoir-faire technique élaboré dans le secteur public, sous forme du Télidon, encourageant ainsi la mise sur pied d'un potentiel industriel indépendant au Canada. La plupart des mesures prises par le gouvernement central en matière d'implantation régionale des industries, de recherche et de développement, d'amélioration de la productivité et d'expansion des exportations sont appliquées par le truchement de programmes d'incitation fiscale, de subventions en numéraire et de garanties de prêts pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs, mais non de pouvoirs réglementaires accordés par la Constitution.

La création des sociétés commerciales de la Couronne a constitué l'utilisation peut-être la plus intéressante des pouvoirs fédéraux de financement en vue d'atteindre certains objectifs industriels. L'exemple le plus récent est la création de Pétro-Canada, mais le concept n'est pas limité au seul domaine énergétique. Le gouvernement fédéral a acquis une participation en capital dans la construction des avions civils (avionneries deHavilland et Canadair) afin d'assurer la commercialisation des appareils prometteurs. Les entreprises nationalisées constituent aussi un débouché pour les fournisseurs canadiens d'éléments ouvrés de pointe. Télésat-Canada, société mixte État-secteur privé, a été fondée pour mettre sur pied un réseau de télécommunications par satellites au Canada même. Grâce à cette société, et à l'aide de l'État à la R-D réalisée par certaines entreprises, notre pays dispose maintenant d'un potentiel valable de télécommunications spatiales.

Outre l'attrait qu'elles ont comme moyens de politique industrielle (agissant de façon directe et non bureaucratique sur le marché, en vue d'atteindre des objectifs impossibles à réaliser par le truchement de la réglementation ou d'une aide financière directe), les sociétés de la Couronne offrent des avantages supplémentaires. Elles peuvent œuvrer dans un domaine provincial quand une province en

a besoin, et elles constituent des véhicules très utiles pour la collaboration fédérale-provinciale. Bien que, jusqu'à présent, le seul exemple d'un tel truchement ait été fourni aux alentours de 1965 par la Société de développement du Cap Breton (DEVCO), chargée de remettre en ordre l'économie du Cap Breton à la suite de la fermeture des mines de charbon[23]. On estime que le gouvernement fédéral pourrait utiliser les sociétés de la Couronne pour atteindre des objectifs de politique industrielle dans des domaines de compétence provinciale, ou dans des situations où les autorités seraient incapables de se mettre d'accord au sujet d'une action commune, et où les pouvoirs réglementaires fédéraux ne conviendraient pas. Par exemple, si les dirigeants des provinces atlantiques étaient incapables de se concerter pour le développement des techniques d'exploitation des ressources océaniques, l'Administration centrale pourrait créer une société canadienne d'exploitation des océans. Il est évident qu'une telle initiative ne serait valable que si elle était prise avant même l'apparition de dissensions entre les provinces intéressées; et elle permettrait de mobiliser les ressources du pays pour la réalisation d'un programme précis de développement de la technologie; un tel programme ne pourrait être mis sur pied par le truchement de subventions à la recherche océanotechnique appliquée, ou d'une réglementation de l'industrie correspondante. On pourrait même utiliser cette société de la Couronne pour encourager les provinces à réunir leurs ressources.

En fait, la capacité du gouvernement fédéral à mettre en œuvre une politique industrielle dépend effectivement tant de son pouvoir de financer ou d'investir de façon imaginative afin d'influencer les entreprises privées, que de son utilisation de la même façon de la compétence dont il dispose. Bien entendu, les compressions budgétaires actuelles limitent la latitude du gouvernement fédéral en cette matière et peuvent l'obliger à utiliser l'arme de la réglementation pour atteindre ses objectifs industriels. Cette situation pourrait causer des difficultés à l'avenir en raison de certaines lacunes des compétences du gouvernement fédéral dans le secteur industriel. Cependant, l'accent donné par les décideurs fédéraux au développement industriel et des initiatives telles que la mise en œuvre du Programme énergétique national indiquent que les contraintes financières ne constituent pas des barrières insurmontables à l'action des autorités fédérales dans le secteur industriel. Il faut que l'État assume un rôle dynamique de protagoniste sur ce plan, et choisisse des priorités cohérentes en matière d'objectifs et de contenu de sa politique industrielle.

Comme les questions de répartition des compétences ne constituent pas une barrière insurmontable, et qu'il est possible de remédier aux contraintes financières, pourquoi le gouvernement central n'agit-il pas avec plus de dynamisme en matière de politique industrielle? Il semble qu'actuellement deux entraves le gênent: la première est sa décision politique (ou son absence) de remédier aux iné-

galités régionales et aux conséquences de son intervention énergique sur le plan industriel; la seconde résulte des faiblesses des institutions fédérales chargées d'élaborer et de mener à bien une stratégie industrielle.

Les obstacles politiques

Sous bien des aspects, les problèmes politiques posés par l'élaboration d'une stratégie industrielle fédérale sont multidimensionnels, et parfois insolubles. Comme nous l'avons déjà souligné un certain nombre de fois, la légimité d'une action fédérale en matière de politique industrielle, considérée sous l'angle régional, est parfois mise en doute. En résumé, il est malaisé pour le gouvernement central de ne pas paraître favoriser une région du pays aux dépens d'une autre quand il met au point des mesures particulières de stratégie industrielle, spécialement si elles concernent l'industrie de fabrication. Les possibilités de dissensions entre régions dont les intérêts économiques divergent sont accrues par la nécessité, pour le gouvernement central, d'agir pour le bien à long terme du pays, aux yeux des électeurs. Malheureusement, le régime électoral et l'électorat régional des divers partis politiques ont empêché certaines régions importantes de participer aux activités du gouvernement fédéral et de ses organes[24]. Il en a résulté une large animosité à l'égard du régime fédéral dans certaines régions (et particulièrement dans l'Ouest canadien); leurs habitants estiment qu'on leur a refusé une représentation au gouvernement, et que le régime fédéral est surtout conçu pour servir les intérêts du Canada central. Il est évident que ces problèmes ne seront pas résolus sans une modification importante de la représentativité régionale des institutions fédérales. En raison des longs débats qui ont précédé le rapatriement de la Constitution, il n'est guère probable que ces changements seront effectués rapidement ou sans difficultés. C'est pourquoi, en attendant, il sera malaisé d'améliorer la légitimité du gouvernement central aux yeux des régions mal représentées.

Il ne faut cependant pas tout peindre en noir. Quoique un consensus national en matière de politique industrielle soit difficile à atteindre, il apparaît cependant que les Canadiens ont une attitude ambivalente à l'égard de leur identité régionale et nationale. Au terme d'une longue étude détaillée sur le développement d'un «nationalisme provincial», David Elkins et Richard Simeon ont conclu qu'en dépit de sa fidélité croissante à l'égard du gouvernement provincial, la population de toutes les provinces a pris conscience des similarités des préférences politiques de la collectivité canadienne et des problèmes qu'elle devait résoudre. Cette prise de conscience pourrait conduire à des controverses politiques plus nombreuses, mais elle pourrait aussi déboucher sur un nouveau consensus national au sujet des questions qui se posent. C'est pourquoi les auteurs déclarent ce qui suit:

«. . . nous avons remarqué que les fidélités à l'égard d'une région et d'un pays (sans compter la ville, la famille ou la profession) ne sont pas nécessairement incompatibles. Les Canadiens sont fidèles à de multiples entités, et c'est là une des forces qui maintiennent le régime fédéral. Un fort attachement à l'égard d'un gouvernement provincial n'exclut nullement le soutien d'un gouvernement fédéral dynamique. Pour beaucoup de Canadiens, sinon pour la plupart d'entre eux, l'existence d'un Canada fédéral vigoureux conditionne l'existence d'une province dynamique, et vice versa. En conséquence, deux attitudes extrêmes sont donc exclues: l'idée selon laquelle l'attachement à la région ou à la province doit être remplacé par un nationalisme canadien prédominant et, d'un autre côté, celle de l'octroi fondamental de la prédominance aux provinces[25].

Nous conclurons donc que les Canadiens ne sont pas fondamentalement opposés à l'autorité d'un gouvernement fédéral, pourvu qu'il tienne compte des préférences régionales.

Comme Richard French l'a montré, la stratégie industrielle fédérale doit surmonter deux difficultés qu'il est très difficile de cerner: premièrement, les risques politiques encourus par un gouvernement qui désigne les objectifs pour lesquels il peut être tenu responsable; et, en second lieu, une opposition fondamentale au concept de stratégie industrielle, aux niveaux supérieurs de l'Administration fédérale. R. French souligne que la plupart des régimes politiques répugnent à courir des risques. Les hommes politiques mettant en œuvre une politique dont l'issue est incertaine, mais qui engendre de grandes attentes parmi le public, perdent d'habitude leurs bonnes résolutions s'ils n'obtiennent pas un soutien de l'extérieur ou n'en ressentent pas les pressions. C'est ce que le gouvernement fédéral a suggéré au début des années 1970, en se dérobant à la nécessité de mettre en œuvre une stratégie industrielle[26]. Selon R. French, ce recul s'est accompagné d'un antagonisme à l'égard d'une stratégie industrielle *dirigiste* s'appuyant sur le ministère des Finances et les cadres de direction de celui de l'Industrie et du Commerce[27].

Cette opposition a des fondements idéologiques et aussi politiques; les hauts fonctionnaires du ministère des Finances s'opposaient à une stratégie industrielle interventionniste proposée par le Bureau du Conseil privé au début des années 1970. Ils préféraient mettre en œuvre un programme d'incitation fiscale faisant intervenir les pressions du marché, et n'ayant pas d'effets préférentiels sur les firmes individuelles. Cette action correspondait à l'orthodoxie économique keynésienne, dont le ministère des Finances était le principal partisan jusqu'à récemment. Par contre, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce s'opposaient à la proposition du Bureau du Conseil privé; celle-ci mettait l'accent sur un choix prioritaire cohérent et rationnel des branches industrielles et des entreprises à soutenir, ce qui allait contre leur mé-

thode traditionnelle d'élaboration des politiques. Celle-ci consistait surtout en une action de développement graduel de soutien uniforme de tout un secteur industriel. Elle préservait largement le statu quo en matière d'emplacement des industries et de leur adaptation. Il en a résulté que la politique industrielle s'est développée graduellement dans une perspective centraliste, colorée par le continentalisme nord-américain, selon R. French: graduelle parce qu'on refusait d'accorder une attention particulière à certaines branches industrielles ou entreprises; centraliste, parce qu'on imiterait le statu quo en matière de répartition des industries, ce qui entraînait inévitablement leur concentration dans le Canada central; et continentaliste à cause de la dépendance constante du Canada à l'égard de la technologie et des investissements des É.-U.[28].

Conceptions divergentes de la politique industrielle

Les pressions idéologiques et politiques qui s'exerçaient au niveau fédéral ont aussi marqué la création des organismes chargés d'élaborer la politique industrielle. Au cours des années entourant 1970, le processus d'élaboration de la politique économique et industrielle, qui se déroulait à l'origine sous les auspices des ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce, s'étendit à toute une série d'autres ministères: Expansion économique régionale, Emploi et Immigration, Sciences et Technologie, Affaires indiennes et du Nord, et Énergie, Mines et Ressources[29]. Ainsi l'élaboration des politiques devenait-elle parcellaire et, de plus, certains de ces ministères entretenaient des opinions fortement différentes au sujet des objectifs de la politique industrielle et des moyens convenant à sa mise en œuvre. Les méthodes incompatibles suivies par les ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale constituent l'exemple le plus frappant de cette dissociation. Le premier de ces ministères voulait soutenir les entreprises obtenant le plus de succès sur le marché, alors que le second favorisait la modernisation et la croissance des entreprises industrielles (souvent les moins dynamiques) des régions à développer, ou les investissements dans ces dernières.

Ces méthodes inconciliables ne découlaient pas seulement des différences entre les lignes de conduite de ces deux ministères, celle du ministère de l'Industrie et du Commerce associant des intérêts industriels divergents, car cet organisme avait été formé peu avant 1970, par la fusion du ministère du Commerce et du ministère de l'Industrie. Le premier était un organisme influent dans l'Administration et le second un nouveau ministère créé au cours de la période d'innovation institutionnelle[30] des alentours de 1965. Il n'est donc pas surprenant que ces deux ministères eussent des opinions fort différentes au sujet du contenu de la politique industrielle. Celui du Commerce estimait que la politique industrielle devait se fonder sur un développement des relations commerciales, des exportations et

des courants d'échange internationaux. Par contre, celui de l'Industrie s'intéressait directement au dynamisme de l'industrie canadienne en général et au destin individuel des branches industrielles en particulier. Comme Richard French l'a souligné:

> La création du ministère de l'Industrie et du Commerce rassembla sous un même toit les mécanismes d'intervention structurelle fondés sur des concepts intellectuels qui ont débouché finalement sur celui d'autonomie technologique, et des mécanismes d'encouragement du commerce conformes aux principes de la liberté du commerce [31].

Au cours des quelques années précédant 1980, les responsables politiques s'efforcèrent graduellement de mieux coordonner les efforts des organismes fédéraux en faveur de l'industrie. Il leur fallait, en effet, résoudre les problèmes posés à l'industrie par la régulation des prix et des salaires et la période d'adaptation suivant sa suppression. Après avoir utilisé un certain nombre de comités non structurés de fonctionnaires[32], le gouvernement créa le Conseil des ministres s'intéressant au développement économique en novembre 1978, et le chargea de coordonner, d'un point de vue central, l'élaboration de la politique économique. Au cours des trois années qui suivirent, le gouvernement changea deux fois et le Conseil des ministres s'intéressant au développement économique se transforma en un Comité du Cabinet pour le développement économique, disposant d'un secrétariat et connu sous le nom de ministère d'État chargé du Développement économique.

Malheureusement, l'action de coordination confiée tant au Conseil qu'au ministère d'État[33] ne permit pas, par elle-même, d'améliorer l'élaboration de la stratégie industrielle. Le ministère d'État agissait surtout comme un petit Conseil du Trésor pour la répartition de l'enveloppe du développement économique, et son potentiel d'élaboration des politiques était fort limité. En raison de sa création récente et de son envergure réduite, ses dirigeants préférèrent articuler les initiatives de divers ministères en matière de développement économique. Le ministère d'État attendit que les grands ministères lui fassent connaître leurs initiatives plutôt que d'élaborer sa propre politique économique et industrielle[34]. Il constituait donc un mécanisme servant à aplanir les divergences entre les divers ministères chargés de la politique économique, et n'a pas assumé de rôle positif en matière d'élaboration d'une stratégie économique globale.

Prise de conscience des questions régionales et relations fédérales-provinciales

La prise en considération limitée des questions régionales lors de l'élaboration de la politique industrielle fédérale et l'organisation superficielle des relations fédérales-provinciales sont tout aussi fâcheuses que les faiblesses du processus fédéral d'élaboration d'une stratégie industrielle. À l'exception du ministère de l'Expansion éco-

nomique régionale, aucun des organismes fédéraux à vocation économique ne tient largement compte de l'apport des régions lors de l'élaboration de sa politique.

Le ministère de l'Expansion économique régionale, en raison de son mandat même et de la nécessité évidente de se concerter avec les administrations provinciales, dispose d'un mécanisme fortement décentralisé d'élaboration de sa politique. Comme nous l'avons vu dans le chapitre VIII, qui portait sur les relations entre ce ministère et l'Administration manitobaine, les propositions de programmes sont souvent mises au point de concert entre le bureau provincial du ministère et les ministères provinciaux à vocation économique ou industrielle. De plus, la plupart des activités régionales d'analyse économique et de surveillance sont conduites à partir d'une des quatre délégations régionales, dont chacune est dirigée par un sous-ministre adjoint. Les services centraux du ministère, à Ottawa, s'occupent surtout d'assurer la cohérence des programmes régionaux, d'acheminer et d'évaluer les propositions de programmes constitutifs et les demandes de fortes subventions régionales de développement industriel. En conséquence, seulement 40 pour cent du personnel du ministère travaillent dans les services centraux, et les programmes financés dans le cadre des accords généraux de développement (c'est-à-dire les programmes qui nécessitent des consultations étroites entre le ministère de l'Expansion économique régionale et les gouvernements provinciaux individuels) absorbent la plus grande partie de l'enveloppe des programmes de ce ministère[35].

Au contraire, le ministère de l'Industrie et du Commerce est organisé de façon très centralisée, bien qu'il soit le principal organisme de développement industriel. Jusqu'à récemment, ce ministère ne disposait même pas d'un conseiller en matière de relations fédérales-provinciales, et presque toutes ses activités d'élaboration des politiques se déroulaient à Ottawa. Il dispose d'un réseau de bureaux provinciaux qui, cependant, ont surtout une fonction d'administration et de promotion des programmes; ils n'interviennent guère dans l'élaboration des politiques. Le ministère de l'Industrie et du Commerce s'est efforcé d'accroître la contribution des ministères provinciaux à l'élaboration du grand programme d'aide aux entreprises qu'il a très récemment lancé, le Programme de développement des entreprises. Ses fonctionnaires ont consulté régulièrement ceux des ministères provinciaux intéressés au sujet des demandes de subventions, et ces organismes ont collaboré avec le ministère pour faire connaître les programmes fédéraux d'aide aux entreprises locales[36]. Ce Programme de développement disposait également d'un réseau de comités provinciaux au sein desquels œuvraient les chefs d'entreprises locaux et des fonctionnaires provinciaux (comme observateurs), afin d'évaluer les demandes de prêts ou de subventions jusqu'à un plafond déterminé. Cependant, hormis les contacts pratiques quotidiens des représentants du ministère de l'Industrie et du Commerce avec les fonctionnaires provinciaux, et les activités d'un

petit nombre de groupes de travail fédéraux-provinciaux, c'est le Programme de développement des entreprises qui a constitué l'effort le plus notable de régionalisation, d'élaboration et de la mise en œuvre de la politique du ministère. Il ne s'agit pas là d'un dossier bien épais.

Il serait cependant erroné d'accuser le ministère de l'Industrie et du Commerce d'écarter délibérément tout apport des administrations provinciales. Contrairement à d'autres ministères fédéraux dont la compétence est partagée avec leurs homologues régionaux (par exemple Agriculture Canada ou Travail Canada) ou qui ont des relations étroites avec les administrations provinciales à cause des nécessités de leur action (par exemple le ministère de l'Expansion économique régionale), celui de l'Industrie et du Commerce ne ressent pas la nécessité pressante de collaborer avec les organismes provinciaux. Ce ministère est traditionnellement structuré selon les branches industrielles, ce qui n'encourage nullement l'étude de questions de politique industrielle d'un point de vue régional ou provincial. D'un certain côté, cette isolation relative par rapport aux organismes provinciaux était utile au gouvernement fédéral. Elle lui permettait de mettre sur pied une stratégie fédérale de développement industriel entièrement indépendante. Elle remédiait au problème évoqué par le processus d'élaboration des politiques du ministère de l'Expansion économique régionale, soit celui du déclin de la prédominance fédérale en matière d'élaboration d'une politique quand un gouvernement provincial y participe étroitement. Cependant, comme nous l'avons expliqué antérieurement, l'intervention croissante des autorités provinciales dans la politique industrielle suggère que toute action de l'Administration fédérale envisagée en faveur de branches particulières pourrait déboucher sur des programmes incompatibles avec les perspectives provinciales. Une telle situation pourrait entraîner de sérieux remous politiques si une ou plusieurs provinces estimaient que la politique fédérale de développement industriel ne tient pas suffisamment compte de leurs intérêts propres.

Ce problème est rendu plus sérieux par l'absence, jusqu'à récemment, d'un organisme central chargé soit de coordonner l'élaboration de la politique industrielle, soit d'échelonner les priorités fédérales-provinciales du gouvernement central en ce domaine. En dépit de la création du département d'État au Développement économique et régional, aucun organisme central n'a été chargé de s'occuper spécialement de la *stratégie industrielle*. Un problème similaire existe dans le cadre des relations fédérales-provinciales. L'appareil fédéral qui traite de ce problème était fortement décentralisé en comparaison des organismes provinciaux s'occupant des affaires intergouvernementales. En effet, certains ministères fédéraux disposent de mécanismes perfectionnés pour traiter des relations fédérales-provinciales, mais beaucoup n'en ont pas. Actuellement, la plupart

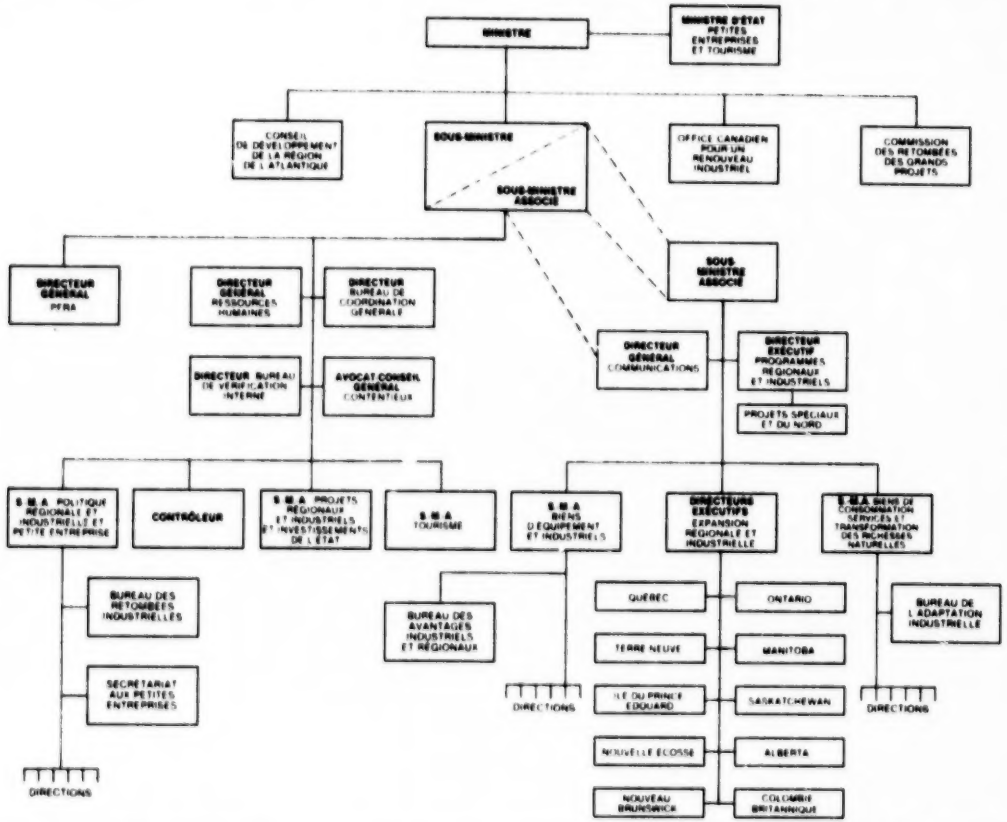
des ministères fédéraux ont suivi la mode, et ont créé des divisions des relations fédérales-provinciales afin d'informer les décideurs ministériels des mesures prises par les administrations provinciales, et de leur attitude éventuelle à l'égard des initiatives du ministère. Dans bien des cas, l'influence de ces divisions est fort limitée, particulièrement dans les ministères où les facteurs techniques ou professionnels pèsent lourdement sur l'élaboration de la politique, ou bien où la compétence ou la tradition ont dicté une approche unilatérale de la part de l'organisme fédéral.

De plus, la capacité de l'Administration centrale de coordonner les relations de chaque ministère avec les administrations provinciales était très limitée. Contrairement à la plupart de celles-ci, le gouvernement fédéral ne dispose pas réellement d'un organisme central chargé des affaires intergouvernementales. Le Bureau des relations fédérales-provinciales, qui agit maintenant en tant que secrétariat aux Affaires fédérales-provinciales et à la Constitution auprès du Premier Ministre, a effectivement un rôle de coordination. Il s'assure que les ministères tiennent compte des considérations fédérales-provinciales lors de l'élaboration des exposés ministériels; il contribue également à l'organisation des réunions des Premiers ministres, et s'efforce de centraliser les données sur les activités intergouvernementales dans un certain nombre de domaines d'action importants du gouvernement fédéral. Cependant, en matière d'activités quotidiennes, les ministères n'ont pas tous la même latitude d'action. Par exemple, le Bureau des relations fédérales-provinciales n'a pas autant d'influence sur les négociations intergouvernementales ou même sur les accords conclus par les ministères que ses homologues de l'Alberta ou du Québec.

Une initiative des autorités fédérales

Peu après la présentation du budget, en novembre 1981, le gouvernement fédéral entreprit une action à ce propos. En janvier 1982, le Premier Ministre annonça une modification radicale de l'organisation ministérielle fédérale chargée des questions de développement économique et régional[37]. Afin d'attirer l'attention sur les problèmes du développement régional, le ministère de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Expansion économique régionale furent fusionnés en un nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale (voir la figure X.2). Le ministère de l'Industrie et du Commerce se vit retirer les fonctions de promotion du commerce et d'élaboration de la politique commerciale, qui furent confiées au ministère des Affaires extérieures. Finalement, conformément à l'accent mis de nouveau sur la coordination des politiques, le ministère d'État chargé du Développement économique fut agrandi, et reçut le nom de ministère d'État au Développement économique et régional, disposant d'un réseau de bureaux provinciaux dirigés par des coordonnateurs fédéraux du développement économique[38]. Ce ministère aurait également la res-

Figure X.2 - Organigramme du ministère de l'Expansion industrielle régionale, 1982



Source : Ministère de l'Expansion industrielle régionale, 1982.

ponsabilité particulière de la gestion des grands projets de développement industriel ou d'exploitation des richesses naturelles.

Il semble que ce soit la préoccupation du gouvernement fédéral que sa politique économique paraisse insuffisante au public des diverses régions qui motiva ces changements. Les décideurs fédéraux estimaient aussi que les gouvernements provinciaux retiraient trop de crédit des initiatives du gouvernement fédéral et du financement qu'il consentait dans des domaines de collaboration avec les diverses régions (par exemple dans le cadre des accords généraux de développement conclus par le ministère de l'Expansion économique régionale). Leur réorganisation visait, non seulement à conférer à la politique industrielle plus d'intérêt pour les besoins régionaux, mais aussi à créer un lien direct entre les protagonistes du développement économique régional et les ministères fédéraux.

Il semble que ces modifications résultaient aussi des effets insuffisants de l'action du ministère de l'Expansion économique régionale sur les inégalités de développement des diverses régions. Dans un Livre Blanc sur le développement économique[39] publié entre le budget de novembre 1981 et la réorganisation de janvier 1982, le gouvernement fédéral indiquait qu'il serait possible de donner beaucoup plus d'efficacité aux efforts de développement régional, dans le cadre d'une action générale de développement économique basée sur l'extraction des ressources en dehors du Canada central. Il y avait donc moins grande nécessité de disposer d'un ministère de l'Expansion régionale[40], et tous les ministères fédéraux devraient organiser leur activités d'élaboration de leur propre politique et de mise en œuvre des programmes en tenant compte des nouvelles priorités de l'État sur le plan du développement régional.

Il est trop tôt pour savoir si la réorganisation effectuée atteindra les objectifs explicites du gouvernement et moins encore pour savoir si elle permettra de résoudre les problèmes plus larges du gouvernement fédéral. On observe déjà des indices d'échec de la politique de développement économique basée sur l'extraction des ressources et contenue dans le budget de novembre 1981. Cet échec résulte en partie du marasme économique et des forts taux d'intérêt, qui rendent trop coûteux et trop aléatoires les projets à grande échelle, très capitalistiques, comme l'exploitation des sables bitumineux par Alsands, et en partie à cause des incertitudes résultant de l'évolution à long terme des prix du pétrole. Bien entendu, ces problèmes mettent en question la validité des hypothèses sur lesquelles la stratégie fédérale s'étayait, c'est-à-dire qu'au cours des années 1980, la valeur des matières premières s'accroîtrait par rapport à celle des produits ouvrés, fournissant ainsi au Canada un avantage comparatif sur le plan international.

Cependant, les fondements logiques de cette réorganisation évoquent aussi d'autres préoccupations. Il s'agit de la répartition des

responsabilités d'élaboration de la politique industrielle entre les divers ministères intéressés. Les relations entre la politique commerciale et la politique industrielle ont toujours causé quelque incertitude au sein du gouvernement fédéral. En plaçant ces deux aspects importants de la politique économique sous la responsabilité de deux ministères très différents, il semble certain que des difficultés s'ensuivront. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale s'occupe presque exclusivement du développement industriel, de l'expansion régionale et de l'exploitation des ressources, en bref, de la politique industrielle interne. D'un autre côté, celui des Affaires extérieures se préoccupe surtout du déroulement sans heurts des relations internationales du Canada, et s'intéresse de près aux conséquences de la politique commerciale sur ces relations. Ces deux différentes perspectives entraînent nécessairement de constantes divergences. Il se peut qu'en fait nous observions le développement de politiques complètement indépendantes et réciproquement incompatibles.

On se demande aussi si le ministère de l'Expansion industrielle régionale pourra combiner efficacement ses rôles de développement régional et de développement industriel. Comme c'est fréquemment le cas, l'action d'encouragement de certaines activités industrielles pourrait être minée par un effort parallèle de répartition régionale équilibrée de ces activités. Ce double processus pourrait déboucher sur des arbitrages politiques difficiles et potentiellement impossibles. Au cours de sa réorganisation, le ministère s'est efforcé d'accorder la priorité à l'expansion régionale en accroissant le nombre de ses bureaux régionaux, et en permettant aux régions intéressées d'administrer les programmes. De plus, ses dirigeants espèrent accroître la contribution des bureaux régionaux au processus d'élaboration de la politique. Cependant, l'organigramme de la direction du secteur industriel au ministère du Commerce et de l'Industrie a été en grande partie maintenu, et il met l'accent sur l'aspect opérationnel de la politique industrielle plutôt que sur son aspect régional (voir la figure X.2). On n'aperçoit guère comment articuler les deux aspects. Jusqu'à présent, il semble que le ministère mettra l'accent sur certaines branches industrielles particulières, mais un processus décentralisé, plus régional, de mise en œuvre des programmes pourrait en adoucir les aspérités.

La seconde préoccupation porte sur l'insertion du Département d'État au Développement économique et régional dans le nouveau cadre organique. On observe un certain nombre d'indices contradictoires au sujet du rôle véritable de ce Département d'État. Dans son avatar précédent, le ministère d'État était surtout chargé de coordonner les efforts financiers des organismes intéressés, en éliminant les programmes incompatibles ou en double emploi et en mobilisant les ressources d'un certain nombre de ministères pour la résolution de problèmes précis de développement économique (par exemple, la

réalisation du projet Alsands). Cependant, il ne dispose guère de mécanisme d'élaboration des politiques qui lui soit propre et il n'est guère encouragé à en mettre sur pied car, en tant qu'organisme central, il ne dispose pas d'une connaissance directe du fonctionnement de certaines industries et des programmes industriels comme en ont certains ministères d'exécution, tels ceux de l'Industrie et du Commerce ou de l'Expansion économique régionale.

Sous sa forme nouvelle, le Département d'État au Développement économique et régional acquiert une direction de la politique que lui cède le ministère de l'Expansion économique régionale, et dont les divers éléments sont répartis dans les différentes régions et recueillent des données sur l'orientation de l'économie régionale et la conjoncture. Le Département a également mis en place une série de bureaux régionaux sous la direction d'un coordonnateur fédéral du développement économique, chargé d'articuler les activités fédérales d'expansion économique régionale. Cette réorganisation permettra au Département d'État de se tenir informé de l'évolution de l'économie régionale, mais on ne sait pas encore s'il disposera d'une expérience suffisante de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'expansion régionale et de développement industriel lui permettant de prendre des initiatives en matière politique. On note que le ministère de l'Expansion industrielle régionale dispose d'un vaste potentiel de politique industrielle et régionale sous la direction d'un sous-ministre adjoint. Ainsi lui sera-t-il possible d'accroître la contribution des régions au processus de décision et de renforcer « le rôle du ministère en tant qu'organe principal du gouvernement pour la politique industrielle, le renseignement industriel et les relations entre l'industrie et le gouvernement [41]. C'est pourquoi on ne peut guère déterminer si c'est le Département d'État au Développement économique et régional ou le ministère de l'Expansion industrielle régionale qui a la responsabilité générale de la politique industrielle.

Cette obscurité apparaît particulièrement quand on examine les conséquences d'une réorganisation des relations fédérales-provinciales. Les deux ministères disposent maintenant d'une série de bureaux régionaux. Celui de l'Expansion industrielle régionale a un bureau dans chaque province, et parfois plusieurs dans les plus grandes. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'objectif de cette décentralisation était de rendre la politique fédérale plus sensible aux besoins des régions, mais pas nécessairement aux désirs des gouvernements provinciaux. Quand il a annoncé cette réorganisation, le gouvernement a déclaré qu'il mettrait en veilleuse certains instruments, tels les accords généraux de développement fédéraux-provinciaux. À leur place, il s'efforcerait de fonder sa politique sur les stratégies économiques régionales élaborées dans les bureaux régionaux du Département d'État au Développement économique et régional, et mises en œuvre par tous les ministères fédéraux. L'utili-

sation d'un organe administratif pour introduire des considérations régionales dans les politiques fédérales garantit presque la permanence des controverses intergouvernementales, car il s'agit en fait d'une tentative de contourner les pouvoirs provinciaux pour servir les intérêts économiques des régions.

En résumé, il se peut que les solutions que les autorités fédérales donnent aux problèmes d'une politique industrielle non cohérente et à la nécessité de prendre en compte les intérêts régionaux lors de l'élaboration de cette politique soient mal conçues. L'État ne dispose toujours pas d'un organe administratif capable d'étudier les questions de stratégie industrielle. Le processus envisagé dans *Le développement économique du Canada dans les années 80* semble déjà achopper à des difficultés, surtout à cause de l'évaluation erronée des tendances de la conjoncture économique mondiale. De plus, les organismes qui ont été mis sur pied peuvent causer des controverses et semer le désarroi. Enfin, la grande attention accordée aux initiatives indépendantes du secteur fédéral, associée à ses efforts pour affermir ses liens avec les protagonistes économiques de régions, vont sans doute provoquer l'hostilité des gouvernements provinciaux et multiplier les affrontements fédéraux-provinciaux.

XI. Le temps du changement

L'avenir de l'économie canadienne paraît bien difficile et incertain. Les questions qu'il faudra résoudre au cours des dix années qui viennent dépassent largement celles du marasme économique actuel, qui cause tant de chômage et freine la croissance économique. Au cours des dix prochaines années, il faudra réorganiser l'économie de notre pays afin qu'elle puisse rivaliser avec les économies étrangères, dans un monde où les courants commerciaux ont été radicalement modifiés. Il n'y a pas d'alternative à une restructuration véritable. La dépendance constante à l'égard des exportations de matières premières, la faiblesse intrinsèque de bien des branches industrielles de fabrication et son potentiel d'innovation plutôt sous-développé placent le Canada dans une situation extrêmement vulnérable, parce qu'il ne pourrait tirer parti des fluctuations du commerce international dans l'immédiat et, bien entendu, encore moins dans l'avenir[1].

Pour relever ce défi, la plupart des gouvernements des pays industrialisés s'efforcent d'introduire des modifications structurelles dans leur économie et d'en accélérer l'évolution. Cet effort est accompli, presque sans exception, en collaboration étroite avec l'industrie (et fréquemment avec les syndicats ouvriers). Des difficultés considérables doivent être surmontées par ces pays au cours de la phase de transition, et les différents partis politiques ne s'accordent pas sur les mesures qu'il conviendrait de prendre. Cependant, la volonté officielle de restructurer l'économie ne fait pas de doute, comme il apparaît à l'analyse des actions concrètes entreprises actuellement pour préparer les pays à un avenir plus difficile.

Malheureusement, ce qui se passe au Canada est bien différent. Comme nous l'avons déjà souligné, au moment même où notre pays a besoin d'une direction efficace en matière de politique économique nationale, les divers paliers de gouvernement semblent emprunter

des directions opposées. Au niveau fédéral, cette direction est absente pour les raisons complexes et diverses décrites dans le chapitre précédent, et dont la moindre n'a pas été la difficulté de mettre en œuvre une politique industrielle dans le cadre d'une économie fortement différenciée selon les régions, au moment même où leurs dirigeants politiques prenaient conscience de ces différences. De plus, largement pour combler le vide laissé par la faiblesse de l'action fédérale, les gouvernements provinciaux sont devenus plus militants, et plus expérimentés en matière d'expansion industrielle de leur propre province. Il en a résulté une sorte de paralysie, une incapacité de mobiliser les efforts du pays pour réorganiser l'industrie à un moment crucial pour le développement de l'économie. C'est une situation où notre pays ne peut pas se permettre de rester, dans la conjoncture internationale actuelle.

Le Canada se trouve à la croisée des chemins sur le plan d'une réorganisation de son industrie animée par onze gouvernements. Bien que celle-ci joue un rôle capital dans l'élaboration de la politique industrielle nationale dans la plupart des pays industrialisés, cette action se base largement sur la décision du gouvernement de mettre en route le processus de restructuration. Comme nous l'avons vu, c'est là une décision qui n'a pas été prise au Canada et c'est pourquoi nous avons décrit en détail le rôle des divers paliers de gouvernement. En effet, une grande partie de notre Étude porte sur l'envergure de la décentralisation et l'orientation du processus d'élaboration de la politique économique canadienne.

Il est évident que les administrations provinciales constituent des protagonistes importants de la politique industrielle actuelle. Elles ne disposent pas de tous les moyens de politique qu'utilise le gouvernement fédéral, et particulièrement des leviers macro-économiques qui permettent d'orienter l'économie. Cependant, les autorités provinciales acquièrent une expérience précieuse en matière de politique industrielle, et de mesures préférentielles et micro-économiques qui constituent le fer de lance de la politique industrielle ailleurs dans le monde. Elles sont également plus sensibles aux intérêts économiques de leur propre région, auxquels elles donnent une expression sous forme de stratégie industrielle provinciale.

De plus, on a observé la multiplication, au cours de ces dernières années, des obstacles au commerce interprovincial, aux mouvements des capitaux et aux déplacements des travailleurs. Ces obstacles, de même que les programmes provinciaux d'incitation au développement de l'industrie et la prise de conscience, par les autorités provinciales, des intérêts économiques de leur région, constituent une menace à l'intégration en un tout de l'économie canadienne. Le succès des autorités de Colombie-Britannique désireuses de bloquer l'absorption de la société Macmillan-Bloedel par le Canadien Pacifique, les rivalités entre l'Ontario et le Québec pour attirer, à coups de

concessions, les implantations d'usines automobiles, et les querelles entre l'Ontario et l'Alberta au sujet du développement de l'industrie pétrolochimique illustrent bien la gravité éventuelle de cette situation.

Ce sont les limitations des ressources financières des provinces, plutôt que leur désir de ne pas troubler l'harmonie de l'économie canadienne, qui ont empêché le développement des hostilités économiques interprovinciales. Comme nous l'avons vu au Chapitre V, la très forte spécialisation régionale des activités économiques a limité les surenchères entre politiques industrielles provinciales, tout comme l'a fait une économie nationale fortement intégrée à bien des paliers (par exemple le réseau bancaire, celui du commerce de détail et ceux des transports). Jusqu'à présent, l'action divergente des autorités provinciales lors de l'élaboration de leur politique industrielle a fondamentalement consisté à renforcer des spécialisations techniques existantes, très différentes, plutôt qu'à rivaliser systématiquement l'une avec l'autre.

Cependant, la situation n'est guère encourageante en raison des exigences de la conjoncture économique internationale. Si la situation actuelle persiste, si la direction donnée au niveau fédéral reste diffuse et si les politiques industrielles provinciales divergent graduellement, les modifications structurelles de l'économie canadienne ne pourront être effectuées de façon imaginative. En effet, les tendances actuelles suggèrent qu'aucun des deux paliers du gouvernement ne disposera des ressources financières, techniques et politiques qui lui permettraient d'entreprendre ces modifications.

Il serait de plus périlleux de croire que les divergences actuelles des intérêts provinciaux demeureront sans importance. Une économie en contraction, soumise à de sévères contraintes internationales, suscite des antagonismes sérieux entre le cœur industriel du Canada, qui exige un soutien public et une politique de protection douanière pour restructurer son industrie, et des provinces périphériques productrices de matières premières, qui ont besoin d'un large soutien de l'État à la mise en place d'un réseau de transports des produits de base exportés, et d'une politique favorable à l'importation de produits ouvrés bon marché afin de ne pas avoir à dépendre d'une fabrication canadienne plus coûteuse. De plus, l'état actuel des relations fédérales-provinciales suggère qu'il y a bien peu à attendre des efforts de collaboration de ces deux paliers de gouvernement pour résoudre ces difficultés.

Répétons que le Canada se trouve à la croisée des chemins. Il nous *faut faire* un grand effort collectif pour adapter l'économie canadienne à la nouvelle conjoncture internationale. Mais cette action serait sérieusement compromise si l'on ne modifiait pas fondamentalement l'orientation du processus fédéral-provincial de décision en matière industrielle. Il est indispensable d'associer les efforts des

deux paliers du gouvernement pour qu'ils entreprennent de modifier la structure de l'industrie de façon cohérente, en renforçant leurs actions réciproques afin d'ouvrir les voies du succès à la politique industrielle canadienne.

Enfin, il faut considérer le rôle du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons vu, dans le passé il a frayé la voie au développement de l'économie du pays, tout d'abord en constituant un ensemble économique à la grandeur du continent au cours du XIX[e] siècle, puis en assurant la transformation de l'économie industrielle du temps de guerre en économie du temps de paix au cours du XX[e] siècle. Depuis les années 1960, son rôle de direction a décliné peu à peu, pour les raisons que nous avons déjà mentionnées. Cependant, le gouvernement fédéral peut agir rapidement et de façon efficace pour atteindre les objectifs économiques du pays s'il dispose de la volonté politique nécessaire, comme des exemples récents l'ont bien montré, par exemple celui du Programme énergétique national. Comme nous l'avons vu, *il ne doit pas exister de limitations de compétence, ou même de contrainte financière à une action fédérale dynamique dans le domaine de la politique industrielle.*

Il faut donc que le gouvernement fédéral élabore la politique indispensable et réunisse les moyens nécessaires pour remédier aux problèmes structuraux de l'économie canadienne, et y procède de façon à obtenir le soutien politique indispensable pour que cette politique serve les intérêts de tous les Canadiens. Sans aucun doute, l'action fédérale doit être énergique. Le processus de modification structurelle de l'économie sera long et difficile, et l'effort des seules provinces ou même des régions ne suffirait pas. Isolément ou collectivement, les provinces ne peuvent fournir un cadre conceptuel pour la politique industrielle du pays, et elles pourraient négliger des possibilités se trouvant hors de leurs domaines individuels ou communs d'intérêt économique. Même si elles agissaient collectivement, elles pourraient ne pas disposer des ressources ou du potentiel technique qui leur permettrait d'agir rapidement, et avec une énergie suffisante, afin de saisir les occasions qui s'offrent. Seule l'intervention du gouvernement fédéral pourrait répondre à ces nécessités, et seul il peut fournir la direction nationale indispensable.

On ne pourra pas résoudre rapidement ces problèmes, mais il faut *dès maintenant* prendre des mesures pour qu'elles aient de l'effet. Les propositions qui figurent ci-après pourraient fournir une bonne base de départ. Elles ne constituent pas des solutions complètes aux problèmes qui se posent, mais il serait possible de les utiliser pour mettre sur pied des actions plus substantielles. Ces mesures portent sur les trois principales questions examinées au cours de la présente Étude: développement des stratégies industrielles provinciales, promotion de la collaboration intergouvernementale; et, finalement, rôle du gouvernement fédéral.

Quelques modifications proposées:

Stratégies industrielles des provinces

On a écrit de nombreux articles au sujet de la combativité de plus en plus grande des autorités provinciales en faveur des intérêts propres des régions. On a créé des termes tels qu'«approche multisectorielle du développement provincial» pour décrire les liens explicites qui apparaissent entre les gouvernements provinciaux et les stratégies économiques régionales. Bien que ces propos soient quelque peu exagérés, on a observé au cours de la dernière décennie une expansion considérable du potentiel d'élaboration des politiques industrielles des provinces, et de leur volonté d'agir en cette matière pour atteindre leurs objectifs propres.

Il semble que la méthode tenant compte le plus judicieusement possible du militantisme croissant des provinces en matière de politique industrielle consisterait à considérer les stratégies provinciales correspondantes comme des moyens pour restructurer l'économie nationale et lui donner plus de dynamisme, et non comme des entraves. Comme nous l'avons vu, la plupart des stratégies industrielles provinciales se fondent sur une plus grande spécialisation industrielle, et certaines sont mises en œuvre avec beaucoup d'énergie. Il y a de très bonnes raisons politiques à l'efficacité des administrations provinciales en ce domaine. Leur compétence couvre des économies relativement homogènes et, par conséquent, la nécessité de mesures incompatibles, conduisant au gaspillage des ressources financières et politiques, est beaucoup moins grande. L'Alberta, par exemple, se trouve dans une bonne situation pour élaborer une politique industrielle basée sur l'extraction des combustibles fossiles, comme le montre d'ailleurs l'intervention dynamique des autorités provinciales dans le secteur de la pétrolochimie et des technologies énergétiques (par le truchement d'AOSTRA, par exemple). Par contre, le Québec est aux prises avec les problèmes que lui pose un secteur de fabrication en difficulté, à la main-d'œuvre nombreuse, et il est plus fortement porté que les autorités fédérales, pour des raisons politiques, à s'efforcer de résoudre les problèmes de ces industries en déclin. En d'autres termes, les gouvernements provinciaux seront les protagonistes d'une modification structurelle de l'industrie canadienne, d'autant que le gouvernement fédéral trouverait politiquement maladroit d'agir dans plus d'un domaine régional sujet à controverses à la fois.

Il est cependant évident que cette approche ne pourra constituer l'intégralité d'une stratégie industrielle. Il faudra tout d'abord mettre en place les mécanismes permettant de résoudre, dès leur apparition, les dissensions interprovinciales au sujet de la politique économique, et d'encourager la collaboration intergouvernementale. En second lieu, comme nous l'avons déjà indiqué, certaines administra-

tions provinciales seront incapables de tirer profit des occasions de développement industriel, parce que celles-ci se trouveront hors de leur domaine d'intérêt propre ou, s'il existe un intérêt collectif, parce qu'il n'est pas possible d'organiser la collaboration assez rapidement ou sur une échelle suffisante pour atteindre le succès.

La collaboration intergouvernementale

Pour s'adapter avec succès à une conjoncture économique internationale totalement modifiée, il est indispensable que le Canada dispose d'une politique industrielle cohérente. Malheureusement, les possibilités d'actions contradictoires des onze différents gouvernements sont grandes. C'est que le mécanisme de collaboration intergouvernementale n'offre que des possibilités limitées d'élaborer une politique industrielle, et de la mettre en œuvre. Le cadre interprovincial réduit souvent les problèmes de politique industrielle à un jeu à somme nulle, où les avantages sont considérés isolément et selon une optique étroitement régionale: si une province gagne, c'est l'autre qui perd. Dans l'arène fédérale-provinciale, on se dispute pour savoir quel est le gouvernement qui obtiendra la prédominance dans un domaine précis, ce qui fait échouer l'action collective. C'est pourquoi les résultats de la collaboration intergouvernementale en matière de politique industrielle ont été fort lents à venir et sont bien modestes. Les études de cas montrent que la seule façon d'éviter l'impasse d'un jeu à somme nulle est de limiter, soit le nombre des gouvernements participants, soit celui des objectifs de la politique industrielle dans les domaines d'intérêt commun. C'est seulement ainsi que les autorités provinciales et fédérales collaborent de façon satisfaisante. On en conclut donc que la collaboration intergouvernementale n'aura qu'un rôle limité en matière d'élaboration de la politique industrielle, car il faut examiner un grand nombre de questions, et y parvenir par une approche pan-canadienne.

De plus, il se peut que ces problèmes soient compliqués par l'évolution de la politique industrielle elle-même[2]. En raison des échecs plus fréquents des mesures macro-économiques traditionnelles, les dirigeants des pays industrialisés les abandonnent graduellement en faveur des moyens qui permettent d'influencer directement les activités des entreprises et de certaines branches industrielles[3]. De plus, ces gouvernements ont pris conscience de la nécessité d'agir rapidement et sans hésitation en matière de restructuration industrielle, en raison des progrès rapides de la technologie, afin de conférer un avantage comparatif aux exportations de leurs industries. Comme les moyens d'action sont de plus en plus souvent directs et sélectifs (par exemple, le choix d'une entreprise particulière ou d'une branche industrielle à soutenir), il semble que les conséquences régionales d'une politique particulière paraîtront plus évidentes, et donc

plus difficiles à discuter au cours des réunions interprovinciales ou fédérales-provinciales, en raison de la spécialisation économique des diverses régions. De plus, la rapidité et le dynamisme nécessaires de l'action officielle en matière de développement industriel rendent peu probable que la collaboration intergouvernementale, dont le processus décisionnel est lent et généralement diffus, puisse fournir un cadre convenable à l'élaboration d'une politique industrielle nationale, ou même régionale.

Il ne faut pas en déduire, cependant, que la collaboration intergouvernementale en matière d'élaboration d'une politique industrielle deviendrait sans importance. Au minimum, elle permet aux hommes politiques et aux fonctionnaires des différents paliers de gouvernement de communiquer de façon efficace. Il s'agit là d'une première étape indispensable pour éviter les antagonismes et les doubles emplois. C'est pourquoi il est malencontreux que le mécanisme le plus élémentaire de collaboration intergouvernementale, les réunions fédérales-provinciales des ministres de l'Industrie, ait été graduellement abandonné au cours des années récentes. Bien que ces réunions soient incapables de déboucher sur une stratégie industrielle, leur abandon progressif indique que nous sommes fort mal équipés pour résoudre certaines divergences en matière de politique industrielle, même de façon très élémentaire.

C'est pour une autre raison importante qu'on devrait être préoccupé par l'absence de mécanisme permanent facilitant la consultation en matière de politique industrielle. Une fédération décentralisée comme la Fédération canadienne a besoin d'un organisme *quelconque* pour encourager la collaboration entre les dirigeants des différents gouvernements. S'ils ne se réunissent que rarement, et en général pour traiter d'un problème ou d'une crise particulière, ils ne sont guère portés à la coopération sur une plus grande échelle. C'est pourquoi la consultation intergouvernementale en matière de politique industrielle devrait être beaucoup plus régulière.

Au cours de ces dernières années, on a fait un certain nombre de propositions de création d'organismes permanents qui seraient chargés d'améliorer certains aspects de la collaboration intergouvernementale[4]. Les autorités ontariennes, par exemple, ont proposé la création d'un Office de développement du marché intérieur canadien afin d'accroître la concertation en matière d'octroi des marchés publics[5]. Malheureusement, ces tentatives de collaboration interprovinciale ou fédérale-provinciale, et d'autres, se sont heurtées à quelque résistance. Certaines provinces estiment que ces entreprises en commun ne leur procureront aucun avantage, et ne feront que renforcer la répartition inégale des activités économiques au Canada. Cette crainte est malencontreuse, car c'est justement ce genre de collaboration ponctuelle en faveur d'un projet qui peut, la bonne volonté aidant, accroître la confiance et l'expérience nécessaires à une

collaboration plus vaste et plus complète en matière de politique industrielle.

Bien que leurs dossiers passés ne soient pas très affirmatifs, l'octroi des marchés publics et la politique de R-D constituent deux domaines où les provinces et le gouvernement fédéral devraient s'efforcer de collaborer. L'incompatibilité de certaines initiatives provinciales pourraient causer des dommages en ces domaines, en retirant toute efficacité aux formes d'aide officielle à la R-D et à la politique des marchés publics des gouvernements prenant des initiatives contraires. Un domaine offrant cependant des perspectives de collaboration est la réalisation des grands projets d'extraction de ressources; les deux paliers de gouvernement peuvent exercer une influence sur des méthodes d'approvisionnement des entrepreneurs qui en sont chargés, et se concerter en vue de mettre sur pied un potentiel national en technologies d'extraction des richesses naturelles. Mais il faut prendre ces initiatives *dès maintenant*, avant que les divers gouvernements n'inscrivent dans leur stratégie industrielle des politiques incompatibles des marchés publics et de développement de la technologie.

Pour prévenir une telle situation, *le gouvernement fédéral et ceux des provinces devraient se consulter sans retard afin de rétablir les réunions régulières des ministres de l'Industrie et des hauts fonctionnaires responsables de son développement. L'ensemble pourrait porter le titre de Conseil canadien des ministres de l'Industrie et de la Technologie.* Autant que possible, ce Conseil devrait disposer d'un personnel de secrétariat permanent et indépendant, qui lui fournirait des services d'organisation et qui explorerait les domaines possibles de collaboration intergouvernementale en matière de politique industrielle. Ce secrétariat pourrait être formé de quelques hauts fonctionnaires délégués par les fonctions publiques fédérale et provinciales, et d'un personnel auxiliaire approprié. Ainsi fournirait-il l'infrastructure nécessaire pour donner suite aux initiatives intergouvernementales et assurer qu'une pression administrative s'exercerait sur les gouvernements en faveur de la collaboration.

Trop souvent, les propositions de collaboration en ce domaine s'étiolent et disparaissent à cause de l'absence de ressources administratives durables. Malheureusement, divers ministères n'accordent guère de priorité à une telle activité, à cause des pressions quotidiennes qui s'exercent sur eux. Un tel office intergouvernemental permettrait de résoudre ce problème et constituerait une étape importante dans le développement de la collaboration intergouvernementale et sa poursuite régulière.

Le rôle du gouvernement fédéral

C'est le gouvernement central qui assume la plus lourde charge d'adaptation dans un régime de fédération décentralisé. À l'avenir, il

lui faudra jouer un rôle difficile et complexe. Il devra assurer la direction effective de l'élaboration de la politique industrielle, tout en accordant beaucoup plus d'attention qu'auparavant aux besoins régionaux. En même temps, il lui faudra résoudre un certain nombre de difficultés résultant de la décentralisation du processus de décision, telles les possibilités croissantes d'élaboration de politiques industrielles divergentes ou contradictoires.

Dans cette nouvelle conjoncture, le rôle du gouvernement fédéral en matière d'élaboration de la politique industrielle devra s'étendre bien au delà des mesures macro-économiques traditionnelles, afin d'envisager des programmes de développement de l'industrie beaucoup plus circonscrits, et fortement spécifiques, et de répondre aux besoins individuels des diverses régions. En même temps, il devra encourager les modifications structurelles dans l'économie, afin qu'elle puisse fonctionner dans le cadre international de plus en plus concurrentiel où les politiques industrielles nationales très spécifiques jouent un grand rôle. En raison des réalités d'un régime politique et économique décentralisé, et de la nécessité d'une forte spécialisation des mesures prises dans un tel environnement, le gouvernement fédéral devra assumer un double rôle. *Un grand nombre des programmes de développement industriel qu'il met au point et administre devront soigneusement tenir compte des atouts divers d'une économie fortement régionalisée, et des objectifs de la stratégie industrielle nationale, qui vise à renforcer la compétitivité des produits exportés par l'industrie canadienne. Ainsi le gouvernement fédéral devra-t-il rechercher les possibilités de collaboration régionale et prévoir les modifications structurelles de l'économie de façon bien plus active.* Dans certains cas, il lui faudra agir unilatéralement. En effet, l'apparition de concurrents étrangers et la combativité de plus en plus grande des gouvernements provinciaux rendront cette action impérative. Mais il faudra que le gouvernement central soit instruit des besoins régionaux, et suffisamment réaliste pour tenir compte de l'important rôle économique et politique que les provinces jouent dans l'élaboration de la politique industrielle.

Il faudra donc qu'il innove largement pour être capable d'agir avec efficacité, en dépit de la décentralisation du processus d'élaboration de la politique économique. Ces innovations porteraient sur les deux aspects suivants: premièrement, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique industrielle devra tenir compte des objectifs régionaux; en second lieu, il faudra que le gouvernement fédéral dispose de nouveaux organes lui permettant de mettre en relief les priorités industrielles au plan fédéral et d'assurer la cohérence de la mise sur pied et de l'exploitation d'une gamme très diverse de programmes nationaux et régionaux.

L'intégration des objectifs régionaux

Jusqu'à présent, un seul ministère fédéral, celui de l'Expansion économique régionale, s'est efforcé de résoudre le double problème de l'intégration des objectifs provinciaux dans les politiques élaborées par le ministère et de la mise en œuvre de celles-ci, de concert avec les provinces. D'autres ministères, tels qu'Agriculture Canada, ont établi des relations de travail non structurées avec certaines administrations provinciales, à cause notamment des nécessités du partage des compétences. Malheureusement, en matière de politique industrielle, le gouvernement fédéral (et le ministère de l'Industrie et du Commerce, en particulier), a eu tendance à agir isolément et à ne collaborer avec les administrations provinciales que quand des problèmes apparaissaient dans la mise en œuvre de ses politiques. Il est évident qu'il s'agissait là d'une méthode peu pragmatique.

L'approche «provincialiste» du ministère de l'Expansion économique régionale aurait pu ne pas convenir à une politique industrielle axée sur les besoins du pays, comme c'est le cas actuellement. Cependant, le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale sera beaucoup plus sensible que celui de l'Industrie et du Commerce à la nécessité d'élaborer des mesures et des moyens d'action adaptés aux besoins des régions. La mise en œuvre des autres programmes du ministère de l'Expansion industrielle régionale devra également tenir compte des besoins provinciaux, outre ceux qui ont été considérés de façon pragmatique par l'*Enterprise Development Program*[6]. Et il faudra absolument que ce ministère, lors de l'élaboration des programmes d'aide à l'industrie, envisage sérieusement la mise sur pied de mécanismes permettant d'accroître la consultation et la collaboration avec les administrations provinciales. Le projet *Enterprise Manitoba* donne un exemple de ce genre de collaboration. Sa réalisation a associé le ministère de l'Expansion économique régionale au ministère manitobain du Développement économique pour la conception et la mise en œuvre de méthodes cohérentes de résolution des problèmes industriels du Manitoba. On remarque que le ministère de l'Industrie et du Commerce ne jouait qu'un rôle mineur, et à contrecœur, dans cette réalisation.

En se fondant sur les exemples de collaboration intergouvernementale cités dans la troisième section, on peut estimer avec raison que l'approche bilatérale de la politique industrielle suivie par le gouvernement fédéral offre les meilleures possibilités de collaboration harmonieuse. Elle lui permet d'adapter ses politiques aux besoins d'une province déterminée et d'éviter de donner à un programme des objectifs potentiellement contradictoires, ce qui peut se produire quand un certain nombre de provinces y participent. L'approche bilatérale permet aussi au gouvernement fédéral de soutenir ou d'encourager les seuls aspects de la politique industrielle provinciale qui viennent à l'appui de la réalisation des objectifs nationaux de déve-

loppement industriel. Une telle méthode permet donc au gouvernement fédéral d'avoir une influence beaucoup plus directe sur l'élaboration des stratégies industrielles des provinces. C'est pourquoi l'approche du gouvernement fédéral en matière d'élaboration de la politique industrielle de l'avenir devra être extrêmement spécialisée. Les autorités centrales disposeraient ainsi de moyens de politique industrielle spécialement conçus pour l'Alberta, et portant, disons, sur les technologies d'extraction des combustibles fossiles. En Nouvelle-Écosse, par contre, le gouvernement central accorderait son soutien au développement des industries maritimes et des technologies océaniques.

D'autres indices montrent que la création du ministère de l'Expansion industrielle régionale permet au gouvernement fédéral d'introduire des préoccupations régionales dans le processus d'élaboration des politiques. Cependant, il n'apparaît pas encore clairement comment le nouveau ministère pourra associer les perspectives régionales et industrielles qui étaient celles des ministères du Développement économique régional et de l'Industrie et du Commerce. De plus, comme nous l'avons indiqué au chapitre X, cette réorganisation administrative qui assure au gouvernement fédéral une présence dans les diverses régions, lui permettant ainsi de tenir compte plus exactement des besoins des divers groupes économiques de chaque province et d'élaborer les programmes qui conviennent, ne l'aide pas à traiter adéquatement avec les gouvernements provinciaux et à tenir compte de leurs politiques de développement économique.

L'effort qui vise à rendre l'Administration fédérale plus attentive aux besoins des groupes économiques de chaque province semble conçu plus pour accroître le pouvoir de négociation de l'Administration fédérale avec les gouvernements provinciaux que pour favoriser une collaboration véritable avec eux. Alors que le nouveau Département d'État au Développement économique et régional et le ministère de l'Expansion industrielle régionale disposent tous deux d'une gamme étendue de bureaux régionaux, il est douteux que ceux-ci soient établis pour participer à l'élaboration des politiques de concert avec les gouvernements provinciaux. En effet, un rapport récent sur la politique de l'État en matière de développement régional, publié par le Comité sénatorial des finances nationales, est si préoccupé par l'orientation de la réorganisation des organismes fédéraux qu'il a recommandé que le gouvernement confère à chacun des ministères ci-dessus un mandat précis de développement régional. Ce Comité a également recommandé que les autorités centrales reconsidèrent leur intention déclarée de mettre en veilleuse les accords généraux de développement, car ceux-ci offrent un important véhicule pour la concertation fédérale-provinciale de la politique économique[7].

Il semble que les nouveaux cadres de planification régionale conçus par les bureaux régionaux du Département d'État au Développe-

ment économique et régional permettront de régionaliser le processus d'élaboration de la politique industrielle du gouvernement fédéral. Ils ont été élaborés originellement pour encadrer les accords de développement économique à conclure avec les autorités provinciales, et destinés à remplacer les accords généraux de développement. On espérait qu'ils permettraient d'adapter la politique fédérale aux intérêts régionaux, considérés séparément des intérêts des gouvernements provinciaux. *Certains indices montrent cependant qu'ils pourraient permettre au gouvernement fédéral de débattre et d'élaborer une politique industrielle de concert avec chaque gouvernement provincial. Nous recommandons qu'on les utilise de cette façon.*

Bien entendu, dans bien des cas il ne sera pas possible d'obtenir une collaboration des autorités provinciales pour le développement de l'industrie, soit parce qu'elles ne s'y intéressent pas, ou en raison d'antagonismes interprovinciaux. Dans ces cas, il faudra évidemment que les autorités centrales agissent unilatéralement et qu'elles poursuivent leur action avec vigueur. Celle-ci, pour être efficace, devra donc être de plus en plus militante, circonscrite et sélective. Cependant, les organes fédéraux actuels chargés des relations intergouvernementales et de l'élaboration de la politique industrielle ne conviennent pas à une telle approche.

De nouveaux mécanismes

En principe, il faudrait créer un mécanisme administratif pouvant associer des programmes de développement industriel mieux adaptés aux besoins des régions avec une méthode intégrée et cohérente de développement industriel au plan national. En raison de la répartition actuelle des fonctions de l'Administration fédérale entre les divers ministères, il faudrait qu'un de ceux-ci soit chargé de la responsabilité générale *tant* de la politique industrielle *que* de la stratégie pertinente des relations fédérales-provinciales. Un tel rôle pourrait être, en théorie, assumé par le Département d'État au Développement économique et régional. Cependant, son rôle de gestionnaire de l'enveloppe des crédits de développement économique signifie que son activité serait axée plus sur la répartition des crédits et la coordination des programmes que sur la prise en considération d'initiatives nouvelles en matière de développement économique. Cette tâche a été abandonnée en grande partie aux ministères d'exécution correspondants. Il est difficile de dire si le transfert au Département d'État d'un organe de politique régionale provenant du ministère de l'Expansion économique régionale et d'une série de bureaux représentatifs dans chaque province, sous la direction d'un coordonnateur fédéral au développement économique, rendrait son action plus efficace en matière d'élaboration d'une politique industrielle. S'il arrive, comme il semble probable, que le Département d'État s'occupe

plus d'intégrer les objectifs régionaux aux politiques des ministères et de répartir l'enveloppe des crédits au développement économique, plutôt que d'articuler les politiques industrielles, nous n'aurons qu'une demi-solution à cette harmonisation. En effet, la participation du Département d'État au Développement économique et régional à l'élaboration de toute une gamme de politiques économiques allant de l'énergie à l'agriculture en passant par l'extraction des minerais limite, bien entendu, ses possibilités de se concentrer sur les problèmes explicites de développement industriel. L'efficacité en ce domaine exige d'allier une excellente connaissance du fonctionnement de l'industrie à la capacité d'élaborer des mesures macro-économiques de restructuration de cette dernière. S'il est privé de l'un de ces éléments, le ministère connaîtra l'échec[8].

Le gouvernement fédéral a besoin d'un tel ministère aux fonctions intégrées, issu d'un organisme existant (ministère de l'Expansion industrielle régionale, par exemple) ou tout neuf. Ce ministère, quelle que soit sa forme, devra mettre en œuvre de nouvelles méthodes de conception et d'application de la politique industrielle, intégrant les objectifs régionaux aux mesures et aux programmes individuels. En même temps, il lui faudrait mettre sur pied un organe d'élaboration dynamique des politiques, afin d'assurer que les initiatives du ministère s'insèrent aisément dans une stratégie industrielle plus large. Il lui faudra être beaucoup plus qu'un ministère d'élaboration des politiques ou un organisme de réflexion, et il devra disposer de pouvoirs administratifs et budgétaires sur une part notable des programmes fédéraux de développement industriel, et être à même d'effectuer des arbitrages politiques entre les divers programmes. Ce ministère aura également besoin d'un organe interne de gestion des relations fédérales-provinciales, bien développé et articulé avec les organes d'élaboration des politiques et les directions générales s'occupant de la mise en œuvre de programmes. Un tel mécanisme est indispensable, car beaucoup de programmes du ministère nécessiteront une large collaboration fédérale-provinciale.

Il faut cependant être réaliste au sujet des capacités d'un nouveau ministère à promouvoir en même temps l'expansion économique régionale et le développement de l'industrie. Il faut souligner que nous *ne préconisons pas* ici une amalgamation des politiques d'expansion économique régionale et de développement industriel, mais plutôt la mise en place d'un organisme pouvant adapter efficacement la politique industrielle aux spécialisations régionales, sans perdre de vue la stratégie industrielle du pays. Il serait probablement judicieux d'en charger un organisme traditionnel comme le ministère de l'Expansion économique régionale, qui pourrait remédier au difficultés structurelles causées par les inégalités de développement entre régions. Il pourrait en résulter un certain chevauchement de la fourniture du soutien à l'industrie (comme cela se produit

entre le ministère de l'Industrie et du Commerce et celui de l'Expansion économique régionale), mais cette méthode permettrait tout au moins d'éviter qu'un seul ministère soit chargé de l'impossible tâche d'arbitrer entre les aspects d'équité interrégionale et d'efficacité industrielle des mesures proposées, si son mandat lui imposait d'appliquer en même temps une politique de développement industriel et une politique d'expansion économique régionale.

Pour être efficace, ce ministère nouveau ou réorganisé du Développement industriel devrait rechercher avec entrain les possibilités de développement industriel et de coopération créative avec des entreprises privées et avec une ou plusieurs administrations provinciales. Il sera donc indispensable qu'il dispose d'un organe bien développé d'élaboration des politiques, et aussi qu'il acquière un *esprit d'initiative* et de *prévision* dans le cadre de ses efforts d'élaboration et de mise en œuvre de la politique industrielle. En résumé, l'action du ministère ne sera couronnée de succès que s'il prend l'initiative de structurer la politique industrielle et de la mettre en œuvre d'accord avec les entreprises et les autorités provinciales. Comme la présente Étude l'a bien montré, le gouvernement fédéral ne peut fonder sa politique industrielle sur des mesures après coup ou une attitude passive, s'il veut résoudre les deux problèmes du déclin de l'industrie et du régionalisme. Son action manquerait d'à-propos s'il ne prenait pas une attitude plus militante.

Bien entendu, la création d'un tel ministère intégré soulèverait des objections. Par exemple, certains estimeraient qu'une seconde réorganisation des ministères fédéraux axés sur le développement économique, sitôt après une première, constitue du gaspillage. Cependant, il suffirait de modifier la structure actuelle du ministère de l'Expansion industrielle régionale en lui adjoignant des organes renforcés de gestion des relations fédérales-provinciales et de planification industrielle.

Il faut souligner que le succès des modifications proposées ne dépend pas autant d'une réforme administrative que d'un changement des attitudes à l'égard de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique industrielle nationale par le gouvernement fédéral.

Cette attitude serait à la fois militante, et sensible aux ambitions régionales et provinciales. Mais le succès d'une telle politique des autorités centrales exige que leurs homologues provinciales prennent conscience des effets fâcheux d'une poursuite incessante des seuls intérêts de la province concernée sur l'avenir du Canada en tant que nation industrielle. Bref, il faut que les deux paliers de gouvernement revoient leurs attitudes et leurs actions.

La première phase de l'amélioration du processus d'élaboration de la politique industrielle au Canada consistera à prendre conscience des problèmes issus des différences entre des économies régionales exportatrices de produits de première nécessité. L'action perti-

nente viendra ensuite. Cependant, les progrès seront lents, comme pour la résolution de tous les problèmes causés par des différences fondamentales entre intérêts économiques. En effet, s'il n'existe pas d'engagement des autorités politiques à surmonter ces difficultés, aucune réorganisation des organismes de l'État ne permettra de résoudre les problèmes, pas plus que des méthodes complexes d'élaboration des politiques.

Il faut que les Canadiens fassent les efforts nécessaires pour trouver une solution créatrice et positive à la restructuration de leur industrie. Et cette solution devra assurer un traitement équitable des diverses régions, et permettre au Canada de conserver son rang de pays moderne sur le plan industriel. S'ils ne le font pas, les Canadiens risquent, non seulement d'assister au déclin de leur économie, mais aussi de contribuer à la disparition de sa raison d'être.

Notes et bibliographie

Première partie - Introduction

I. La conjoncture internationale et la politique industrielle du Canada

1. Voir par exemple le Conseil économique du Canada, *Quinzième exposé annuel - L'heure du réalisme*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1978, en particulier chapitre 2; J. Maxwell, dir. de publ., *Policy Review and Outlook 1978: A time for Realism*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1978; *Policy Review and Outlook, 1979: Anticipating the Unexpected*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1979; Michael Hudson, *Canada in the New Monetary Order: Borrow? Devalue? Restructure!*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1978; et B.W. Wilkinson, *Canada in the Changing World Economy*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1980.

2. Voir, par exemple, Canada, Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, *Les relations Canada-États-Unis: Les relations commerciales du Canada avec les États-Unis*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1980; et Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières: Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Information Canada, Ottawa, 1975.

3. Conseil des sciences du Canada, Rapport nº 29, *Le maillon consolidé - Une politique canadienne de la technologie*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979; Institut canadien de politique économique, *Out of Joint With the Times*, Ottawa, 1979.

4. Pour un examen de certaines de ces questions, voir Steven J. Warnecke, dir. de publ., *International Trade and Industrial Policies: Government Intervention and Open World Economy*, Macmillan, Londres, 1978; *Protectionism or Industrial Adjustment?* Atlantic Papers No. 39, Institut atlantique des affaires internationales, Paris, avril 1980; et «Industrial Policy and the International Economy», *National Industrial Strategies and the World Economy*, J. Pinder, dir. de publ., Croom Helm, Londres, 1982.

5. Richard N. Cooper, «U.S. Policies and Practices on Subsidies in International Trade», dans S.J. Warnecke, dir. de publ., *op. cit.*, et Stephen D. Krasner «United States Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and International Weakness» dans *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, P.J. Katzenstein, dir. de publ., University of Wisconsin Press, Madison, 1978, en particulier les pp. 81 à 85; et F. Lazar, *The New Protectionism: Non-Tarriff Barriers and Their Effects on Canada*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, 1981, pp. 23 à 45.

6. Pour une étude plus récente de la situation française, voir John Zysman, *Political Strategies for Industrial Order: State, Market and Industry in France*, University of California Press, Berkeley, 1977, chap. 1.

7. Pour connaître le point de vue de l'Amérique concernant la situation économique d'après-guère, voir S. D. Krasner, *op. cit.*, pp. 72 à 81, et Charles S. Maier, «The Policies of Productivity: Foundations of American International Economic Policy After World War II», dans P. J. Katzenstein, dir. de publ., *op. cit.*

8. Voir S.J. Warnecke, «Introduction», *Industrial Policies in Western Europe*, S.J. Warnecke et E.N. Suleiman, dir. de publ., Praeger, New York, 1975.

9. Keith Pavitt, «Technical Innovation and Industrial Development: The New Causality», *Futures*, décembre 1979, et «Technical Innovation and Industrial Development: The Dangers of Divergence», *Futures*, février 1980.

10. Les productions à faible coût ne proviennent pas toujours des nouveaux pays en voie d'industrialisation de pointe; elles découlent souvent de la mise en œuvre, à meilleur marché, de connaissances techniques pour l'amélioration des méthodes de fabrication. Les pays nouvellement industrialisés jouent un rôle de plus en plus important dans le commerce international et ils l'emportent souvent pour certains produits utilisant un savoir-faire classique et fabriqué en masse alors que les entreprises des pays les plus industrialisés les fabriquent à coût élevé. Cependant, en raison de l'accroissement des échanges *entre* les pays les plus industrialisés, les premiers n'ont pas encore conquis une part importante de l'ensemble des échanges avec les pays membres de l'OCDE. Voir *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés*, OCDE, Paris, 1979.

11. Pour un examen de certains de ces moyens d'action officielle, voir *Certains instruments de politique industrielle: Objectifs et portée*, OCDE, Paris, 1978, *Organismes de développement et d'adaptation industriels*, OCDE, Paris, 1978, *Objectifs et instruments des politiques industrielles: Une étude comparative*, OCDE, Paris, 1975.

12. À ce sujet, voir J. Hayward et M. Watson, dir. de publ., *Planning Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*, Cambridge University Press, Londres, 1975; M. Shanks, *Planning and Politics: The British Experience 1960-76*, Allen and Unwin, Londres, 1977, J. Hayward et Olga A. Narkiewicz, dir. de publ, *Planning in Europe*, Croom Helm, Londres, 1978.

13. S. Young en collaboration avec A.V. Lowe, *Intervention in the Mixed Economy*, Croom Helm, Londres, 1974, pp. 173 à 183, et 198 à 210; voir aussi W. Grant, *The Political Economy of Industrial Policy*, Butterworths, Londres, 1982, en particulier le chapitre 3.

14. M. Jenkin, *British Industry and the North Sea: State Intervention in a Developing Industrial Sector*, Macmillan, Londres, 1981, pp. 6 à 9.

15. Pour un examen récent de certaines de ces questions, voir Charles Carter, dir. de publ, *Industrial Policy and Innovation*, Heinemann, Londres, 1981.

16. Voir Ira C. Magaziner et Thomas M. Hout, *Japanese Industrial Policy*, Policy Studies Institute, Londres, 1980. Pour un examen récent de la structure de l'industrie nippone, voir Kazno Sato, dir. de publ., *Industry and Business in Japan*, M. E. Sharpe, White Plains, N.Y., 1980.

17. Voir Paul Malles, *Les organismes de consultation économique: Leurs origines et leurs caractéristiques institutionnelles*, Étude interne du Conseil économique du Canada, Information Canada, Ottawa, 1970; Hans Gunter

«Trade Unions and Industrial Policies in Western Europe», dans S.J. Warnecke, dir. de publ., *op. cit.*

18. Voir D.W. Wilkinson, *op. cit.*, en particulier les pages 126 à 132 et 158 à 170.

19. J.N.H. Britton, «Locational Perspectives on Free Trade for Canada», *Analyse de politiques*, 1978, vol. IV, nº 1, pp. 8 à 12.

20. Voir G.B. Dœrn et R.W. Phidd, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Macmillan, Toronto, 1978, pp. 300 à 307.

21. Il est difficile de dresser des statistiques comparatives concernant l'aide financière aux branches industrielles des différents pays en raison des modalités diverses de présentation des données. Pour une comparaison avec deux des partenaires commerciaux du Canada, voir A. Peacock et coll., *Structural Economic Policies in West Germany and the United Kingdom*, Anglo-German Foundation, Londres, 1980, chapitre 4.

22. À ce sujet, voir T. Naylor, *The History of Canadian Business*, 2 volumes, James Lorimer and Company, Toronto, 1975, et T. Traves, *The State and Enterprise: Canadian Manufacturers and the Federal Government 1917-1931*, University of Toronto Press, Toronto, 1979.

23. Voir, par exemple, Glen Williams, «The National Policy Tariffs: Industrial Underdevelopment Through Import Substitution», *Canadian Journal of Political Science*, juin 1979, vol. XII, nº 2.

24. Voir Hugh G.J. Aitken, «Defensive Expansionism: The State and Economic Growth in Canada», dans *The State and Economic Growth*, H.G.J. Aitkin, dir. de publ., Social Science Research Council, New York, 1959.

25. C'est Harold Innis qui a été le premier à adopter cette position.

26. En 1950, alors qu'elle avait atteint son maximum, l'activité de fabrication représentait environ 25 pour cent du PIB.

27. Le chiffre concernant l'année 1926 provient du Groupe de travail sur la structure de l'industrie canadienne, M. Watkins, président, *Rapport*, Bureau du Conseil privé, Ottawa, 1968, et le chiffre concernant l'année 1970 provient de Statistique Canada, *Bilan canadien des investissements internationaux*, nº de cat. 67-202.

II. Le Canada central et l'économie périphérique

1. Voir H.A. Innis, *The Fur Trade in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1930, et *The Cod Fisheries*, University of Toronto Press, Toronto, 1940. Au sujet du bois d'abbattage et du blé, voir A.R.M. Lower, *The Settlement of the Forest Frontier in Eastern Canada*, Macmillan, Toronto, 1936, et V.C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*, University of Toronto Press, Toronto, 1957.

2. Seulement 32 pour cent, ou à peu près, des exportations canadiennes de 1979 consistaient en produits finis. Voir Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, nº de cat. 65-001.

3. Voir par exemple K.H. Norrie, «Some Comments on Prairie Economic Alienation», *Analyse de politiques*, printemps 1976, vol. II, nº 2, et J.M.S. Careless, «The Myth of the Downtrodden West», *Saturday Night*, mai 1981, vol. 96, nº 5, pp. 30 à 36.

4. Il est malaisé d'obtenir des données permettant une comparaison entre les différents pays, mais parmi les pays industrialisés le Canada vient au deuxième rang, après l'Italie, pour le montant des dépenses publiques consacrées, par tête, au développement régional. Voir *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris, 1974, pp. 118 à 122.

5. Le revenu par habitant ne constitue pas un très bon paramètre pour l'évaluation des disparités régionales. Par exemple, il ne tient pas compte

des variations du coût de la vie selon les régions ou du nombre moyen de personnes à charge, dans une famille, au-delà duquel le revenu imposable d'un salarié peut être étalé. Voir D.M. Cameron, «Regional Economic Disparities: The Challenge to Federalism and Public Policy», *Analyse de politiques*, automne 1981, vol. VII, nº 4.

6. J. Maxwell et C. Pestieau, *Economic Realities of Contemporary Confederation*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1980, p. 71.

7. En ce qui concerne la période antérieure à 1946, il est malaisé d'obtenir des données concernant les différentes régions, mais les recensements décennaux donnent une idée des taux généraux de chômage. Les résultats du recensement de 1931 révèlent que le taux global de chômage était moins élevé en Ontario (un peu plus au Québec) que dans toute autre province et que, contrairement à la situation qui existait au cours de la période d'après-guerre, c'est dans l'Ouest canadien que le taux de chômage était le plus élevé. Voir Bureau fédéral des statistiques, *Septième recensement du Canada, 1931*, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1942, vol. 13, pp. 242 à 245.

8. On se rend bien compte, depuis quelques années, que l'économie de l'Ontario ne croît pas aussi rapidement que celle des provinces de l'Ouest, en particulier l'Alberta et la Colombie-Britannique. Le revenu par habitant y est plus élevé et le taux de chômage plus faible.

9. Par exemple, le Conseil économique du Canada a constaté en 1977 que la situation de la construction en Ontario est l'une des meilleures au Canada, que le taux de mortalité infantile y est le plus faible et que le nombre de personnes recevant un enseignement post-secondaire est le deuxième plus élevé au pays. Fait intéressant, alors que les provinces de l'Ouest obtiennent de bons résultats dans le domaine de la construction et de l'enseignement post-secondaire et pour ce qui est de la durée probable de vie, les taux de divorce, d'infraction à la loi et de suicide y sont beaucoup plus élevés que la moyenne. Voir Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble: Une étude des disparités régionales*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1977, pp. 56 à 59 du texte anglais.

10. S.M. Lipset, *Agrarian Socialism: The Co-operative Commonwealth Federation in Saskatchewan, A Study in Political Sociology*, University of California Press, Berkeley, 1950, pp. 28 et 93 à 97. S.M. Lipset décrit en termes frappants et de manière concise le désastre économique qui a frappé la Saskatchewan au cours des années 1930 et les conséquences politiques qu'il a eues. Voir en particulier le chapitre V, «The Economic Consequences of the Depression».

11. Voir S.A. Saunders, *The Economic History of the Maritime Provinces*, étude rédigée pour la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, Imprimeur du Roi, Ottawa, 1939, pp. 1 à 22, 92 à 95, et 100 et 101. L'essor de la vapeur, tant pour les bateaux que pour les trains, a non seulement supprimé les liens qui existaient entre l'abattage du bois, la construction navale et les services maritimes, mais a aussi modifié radicalement les avantages dont disposaient les ports des Maritimes, par leur emplacement, sur le plan du commerce international et côtier.

12. Au sujet de cet aspect conservateur de la politique albertaine, voir Larry Pratt, «The State and Province Building: Alberta's Development Strategy», *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, L. Panitch, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1977.

13. Pour un examen de certains des objectifs de l'Alberta en matière de développement industriel, voir le discours prononcé par le Premier ministre Lougheed devant la Chambre de commerce de Calgary, le 6 septembre 1974, «Alberta's Industrial Strategies».

14. Pour une étude plus détaillée des exportations québécoises, voir Carmine Nappi, *The Structure of Quebec's Exports*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1978.

15. Statistique Canada, *Destination des livraisons des manufacturiers, 1979*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, janvier 1983.

16. Voir J. Maxwell et C. Pestieau, *op. cit.*, pp. 61 et 62, note 4. Les recherches accomplies récemment concernant les flux de services interrégionaux indiquent que, au moins dans le cas du Québec, ils sont très concentrés en régions et tendent à refléter les rapports classiques entre centre et périphérie. Voir M. Polese «Interregional Service Flows, Economic Integration and Regional Policy: Some Considerations Based on Canadian Survey Data», communication présentée lors de la réunion de la Greek Regional Science Association, Athens, septembre 1981, INRS, UQUAM, Montréal.

17. Ce n'est pas une situation propre au Canada. Dans nombre de pays très industrialisés, il existe de fortes différences entre le bien-être économique des habitants des centres urbains et celui des habitants des zones périphériques. En fait, ce phénomène dure depuis si longtemps et a tellement résisté à tous les efforts de développement économique national et d'intégration que certains analystes en sont venus à croire qu'il traduit une volonté des autorités publiques de maintenir les régions périphériques dans un état de dépendance; c'est ce qu'on a appelé le colonialisme interne. Voir Michael Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, University of California Press, Berkeley, 1975, en particulier les pp. 30 à 34.

18. Voir W. H. Morton, *The Progressive Party in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1950.

19. Pour un examen des efforts accomplis au cours des années 1930 par l'Administration créditiste pour modifier la nature des mécanismes de crédit en Alberta, voir C.B. MacPherson, *Democracy in Alberta: Social Credit and the Party System*, University of Toronto Press, Toronto, 1953, chapitres 6 et 7; et J.R. Mallory, *Social Credit and the Federal Power in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1954, chapitres 5 et 6.

20. Voir J. Richards et L. Pratt, *Prairies Capitalism: Power and Influence in the New West*, McClelland and Stewart, Toronto, 1979, chapitre 5.

21. Voir *Western Trade Objectives*, Énoncé de principes de la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Yorkton, Saskatchewan, avril 1978.

22. Ainsi, en 1867, la Nouvelle-Écosse a-t-elle élu, aux niveaux provincial et fédéral, des candidats qui prônaient la sécession; en 1886, l'Assemblée de cette province adoptait une résolution demandant le retrait des trois provinces maritimes de la Confédération.

23. Voir E.R. Forbes, *The Maritime Rights Movement 1919-1927: A Study in Canadian Regionalism*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1979, pp. 73 à 76. La question des tarifs douaniers causa de la dissension au sein du Mouvement, les régions urbaines étant en faveur du protectionnisme et les zones rurales préconisant la réciprocité avec les États-Unis.

24. A. Careless, *Initiative and Response: Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1977.

25. G. Veilleux, «Intergovernmental Canada: Government by Conference? A Fiscal and Economic Perspective», *Administration publique du Canada*, printemps 1980, vol. 23, nº 1, p. 37.

26. J. Richards et L. Pratt, *op. cit.*, chap. 7, en particulier les pp. 166 à 174.

27. K. McRoberts et D. Postgate, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, McClelland and Stewart, Toronto, 1976.

28. Depuis le milieu des années 1970, le taux de chômage au Québec s'est accru régulièrement et, en 1979, il n'était dépassé que par celui de la région de l'Atlantique, qui est le plus élevé au Canada. Voir MEER, *Perspectives de développement économique au Québec*, Ottawa, décembre 1979, pp. 11 et 12.

29. Pour une analyse de la façon dont le régime électoral canadien encourage cette représentation régionale, voir William P. Irvine, *Does Canada Need a New Electoral System?*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, Kington, 1979, en particulier les pp. 11 à 14. Pour un autre point de vue, voir J.C. Courtney, «Reflections on Reforming the Canadian Electoral System», *Administration publique du Canada*, automne 1980, vol. 23, nº 3, en particulier les pp. 443 à 453.

Deuxième partie – L'essor des stratégies industrielles provinciales

III. Les politiques industrielles périphériques et l'atout des ressources

1. Richard Simeon en collaboration avec Robert Miller, «Regional Variations in Public Policy», dans *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, David Elkins et Richard Simeon, dir. de publ., Methuen Publications, Agincourt, 1980. Ces derniers temps, les crédits au développement industriel ont commencé à s'accroître notablement.

2. *Ibid.*

3. Dans *Canadian Industrial Policy*, ministère du Développement économique, Victoria, février 1978.

4. Voir ministère du Développement économique, *Annual Report 1977*, Victoria, 1979, p. 19.

5. Entrevues avec des fonctionnaires provinciaux, Victoria, janvier 1980.

6. Le ministère des universités, des communications et des sciences.

7. Conseil des sciences de la Colombie-Britannique, *Premier Rapport annuel, 1979*, pp. 7 à 9. Voir aussi H.W. Monks «B.C. Government Forms Own Science Council to Stimulate Provinces' R&D Efforts», *Canadian Research*, vol. 12, nº 6, octobre/novembre 1979, pp. 23 à 25.

8. W.R. Bennett «Towards an Economic Strategy for Canada: The British Columbia Position», discours prononcé lors de la Conférence des Premiers ministres, à Ottawa, le 13 février 1978.

9. Peter Lougheed, «Alberta's Industrial Strategy», discours prononcé devant la Chambre de commerce de Calgary le 6 septembre 1974. Aussi cité dans John Richards et Larry Pratt, *Prairie Capitalism: Power and Influence in the New West*, McClelland and Stewart, Toronto, 1979, p. 168.

10. J. Richards et L. Pratt, *op. cit.*, pp. 162 à 174.

11. Peter Lougheed, discours devant la Chambre de commerce de Calgary, *op. cit.*

12. Entrevue avec un haut fonctionnaire albertain.

13. Alberta Economic Development, *Annual Report 1979-80*; Alberta Opportunity Company Ltd., *Annual Report 1978*.

14. Alberta Opportunity Company Ltd., *Annual Review 1980/81*, p. 8.

15. Entrevue avec un fonctionnaire albertain; ce programme, officiellement connu sous le nom de «Alberta-Canada Subsidiary Agreement on Nutritive Processing Assistance», était doté d'un fonds de 17 millions de $ pour la période 1975-1980.

16. Financial Post, *Survey of Mines and Energy Resources 1980*, p. 330. Pour un examen des activités de la société, voir D. Best, «Nova Corp.: It's

more than an Alberta Corporation», *The Financial Post*, 27 décembre 1980, pp. 1 et 2.

17. AGTL, *Annual Report 1978.*

18. *Ibid.*

19. The Financial Post, *Survey of Mines and Energy Resources 1981*, p. 12.

20. AHSTF, *Annual Report 1980-81*, et Andrew G. Kniewasser, «The Effect of the AHSTF on Capital Markets», *Analyse de politiques*, vol. VI, supplément, février 1980.

21. Il s'agit d'une estimation du Professeur F. Helliwell, de l'Université de la Colombie-Britannique. Voir *Analyse de politiques*, vol. VI, supplément, février 1980, pp. 179 et 180.

22. L. Hyndman, discours prononcé lors de la Conférence de l'AHSTF, Edmonton, octobre 1979.

23. AHSTF, *Annual Report 1980-81.*

24. A.F. Collins, Trésorier adjoint de l'Alberta, «The AHSTF: An Overview of the Issues», *Analyse de politiques*, vol. VI, supplément, février 1980, et I. Brown, «The $7 Billion Strategy», *Saturday Night*, décembre 1980, pp. 54 et 56.

25. Alberta Oil Sands Technology and Research Authority, *Fifth Annual Report and Five Year Review*, Edmonton, 1980, pp. 56 à 58.

26. Cette stratégie est décrite en détail dans Conseil de recherches de l'Alberta, *Long Range Plan*, Edmonton, décembre 1979.

27. Cette politique est décrite dans une brochure intitulée «A Policy Statement by the Government of Alberta», ministère du Développement économique, Edmonton, 1er juillet 1980.

28. T.J. Courchene et J.C. Melvin, «Energy Revenues: The Consequences for the Rest of Canada», *Analyse de politiques*, vol. VI, supplément, février 1980.

29. Des sociétés de la Couronne ont été créées dans des domaines tels que la fabrication de chaussures et de briques. Malheureusement, un grand nombre d'entre elles ont connu l'échec.

30. Statistique Canada, *Industries manufacturières du Canada: Niveau national et provincial, 1975*, nº de cat. 31-203, et Statistique Canada, *Relevé de la production, 1976*, nº de cat. 61-202.

31. Voici le montant des prêts consentis par ces deux entreprises:

	SEDCO (en millions de $)	AOC
1976	25,1	28,0
1977	31,3	17,5
1978	18,9	34,3

32. Canada, MEER, et le gouvernement de la Saskatchewan, *Entente auxiliaire Canada-Saskatchewan: l'industrie sidérurgique*, Ottawa, juillet 1974.

33. Saskatchewan, ministère de l'Industrie et du Commerce, *An Industrial Development Strategy for Saskatchewan*, Régina, 1976, p. 5.

34. Depuis 1969, la valeur ajoutée aux produits ouvrés en Saskatchewan s'est accrue de plus de 300 pour cent; elle représente maintenant 14,7 pour cent de la valeur ajoutée en Saskatchewan, comparativement à 12,3 pour cent en 1969.

35. Inspirée par le succès de la société SED Systems, la SEDCO aménage actuellement un complexe de recherches à l'Université de la Saskatchewan afin de favoriser l'éclosion des entreprises de pointe dans la province.

36. Voir «Sask-Tel bids for dominance in fibre optics», *Financial Times*, 19 mai 1980; «Fibre Optics Plant, First Big Commercial System, Both for Saskatchewan», *The Electronics Communicator*, 9 avril 1980, p. 4.

37. La province possède une version réduite de la Caisse albertaine du patrimoine, mais jusqu'ici la plupart de ces recettes ont servi à payer les dépenses courantes et à la réalisation de projets d'investissement, surtout pour la promotion du progrès social.

38. Voir le discours du Premier ministre Devine, «Saskatchewan: An Industrial Pact», dans *Saskatchewan - Open for Business*, Actes de la Conférence, ministère de l'Industrie et du Commerce de la Saskatchewan, Régina, 1982.

39. Canada, MEER, *Perspectives de développement économique du Manitoba*, Ottawa, décembre 1979.

40. Voir Canada, MEER, et ministère de l'Industrie et du Commerce du Manitoba, *Entente auxiliaire Canada-Manitoba: le développement industriel*, Ottawa, 21 avril 1978.

41. Canada, MEER, *Perspectives de développement économique du Manitoba*, Ottawa, 1979, p. 6.

42. *Ibid.*, p. 16. Pour ce qui est de la croissance du PNB, cette région a fait un peu moins bien que les autres en raison des piètres résultats obtenus dans le secteur tertiaire. Par ailleurs, le taux de croissance du secteur de la fabrication a été supérieur à la moyenne canadienne. *Ibid.*, pp. 10 et 11.

43. Atlantic Development Council, *The Atlantic Region of Canada: Economic Development Strategies for the Eighties*, Saint-Jean, 1978, p. 26.

44. Nouveau-Brunswick, ministère du Commerce et du Développement, *Manufacturing in New Brunswick: An Industrial Development Strategy*, Frédéricton, mars 1982.

45. MEER, *Perspectives de développement économique de la Nouvelle-Écosse*, Ottawa, 1979, pp. 21 à 24.

46. La province a conclu environ dix accords de développement portant sur des questions diverses, de l'agriculture à la R-D; l'engagement financier des deux paliers d'administration, à ce titre, s'élève à quelque 290 millions de $.

47. Au sujet des efforts d'industrialisation accomplis par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse au cours des années 1960, voir Garth Hopkins, *Clairtone*, McClelland and Stewart, Toronto, 1978, et R.E. George, *The Life and Times of Industrial Estates Ltd.*, Institute of Public Affairs, Université Dalhousie, Halifax, 1974.

48. Nouvelle-Écosse, ministère du Développement, *Toward An Economic Development Strategy for Nova Scotia: A Green Paper*, Halifax, mai 1980.

49. *Ibid.*

50. Voir aussi Nouvelle-Écosse, ministère du Développement, Groupe de travail sur la recherche et l'innovation technologique, *Rapport*, Halifax, juin 1981.

51. Île-du-Prince-Édouard, ministère du Tourisme, de l'Industrie et de l'Énergie, «Prince Edward Island Industrial Development: Direction for the 80s», Charlottetown, avril 1982, ronéotypé.

52. Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, *Managing All Our Resources*, Newfoundland Information Services, Saint-Jean (Terre-Neuve), 1980, p. 11.

53. Les minéraux, les produits forestiers et les produits de la pêche constituent au-delà de 90 pour cent des exportations de Terre-Neuve. Bien des pays dressent d'importantes barrières douanières pour empêcher l'entrée de ces produits sous forme très élaborée.

54. Voir Conseil économique du Canada, *Au-delà de la dépendance: pour une productivité accrue à Terre-Neuve*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1981; MEER, *Perspectives de développement économique de Terre-Neuve*, Ottawa, 1979, et *Managing All Our Resources*, *op. cit.*

55. *Managing All Our Resources*, *op. cit.*,p. 44.

56. Voir Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, *Towards a Science Policy for Newfoundland*, Saint-Jean (Terre-Neuve), novembre 1981.

57. J.D. House, «Premier Peckford, Petroleum Policy, and Popular Politics in Newfoundland and Labrador», *Journal of Canadian Studies*, vol. 17, nº 2, été 1982.

IV. Un cœur industriel en difficulté

1. Tom Traves, «Provincial Industrial Strategies». Rapport rédigé pour le Conseil des sciences, mars 1980.

2. Canada, MEER, *Perspectives de développement économique de l'Ontario*, décembre 1979, pp. 7 à 11.

3. *Ibid.*

4. D.D. Purvis et F.F. Flatters, «Ontario, Policies and Problems of Adjustment in the Eighties», *Developments Abroad and the Domestic Economy*, vol. 1, Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1980.

5. À ce sujet, voir J.N.H. Britton, «Locational Perspectives on Free Trade for Canada», *Analyse de politiques*, 1978, vol. IV, nº 1, pp. 8-12.

6. Les directeurs de filiales s'en rendent de plus en plus compte; voir J.K. Carman, «Technology Transfer Within a Multinational: The Case of Westinghouse Canada Ltd.», *The Adoption of Foreign Technology by Canadian Industry*, Conseil des sciences du Canada, Ottawa, 1981.

7. Conseil des sciences du Canada, *Le maillon consolidé - Une politique canadienne de la technologie*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979, pp. 33 et 34.

8. K. Pavitt, «Technical Innovation and Industrial Development», *Futures*, vol. 11(6), décembre 1979; et W.H. Davidson, «Trends in the Transfer of U.S. Technology to Canada», *The Adoption of Foreign Technology by Canadian Industry*, *op. cit.*

9. Sous certains aspects, la technologie microélectronique redonnera peut-être aux pays les plus industrialisés l'avantage sur le plan de la fabrication. Voir K. Hoffman et H. Rush, «Microelectronics, Industry and the Third World», *Futures*, août 1980.

10. Voir les notes à l'intention de l'honorable W.n. G. Davis, «Les pouvoirs en matière économique», Conférence constitutionnelle des Premiers ministres, Ottawa, du 8 au 12 septembre 1980, Doc. 800-14/079, et l'«Allocution de clôture» prononcée par M. Davis le 13 septembre 1980, pp. 8 et 9.

11. Larry Grossman (ministre ontarien de l'Industrie et du Tourisme), «Redefining Government's Role in Our Economic Future», *The Business Quarterly*, été 1979, p. 79.

12. Voir Canada, Sénat, *Délibérations du comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, Les relations du Canada avec les États-Unis*, fascicule nº 22, 7 avril 1981, pp. 15 à 25 et 36 à 39.

13. L. Grossman, «Redefining Government's Role», *op. cit.*, p. 80.

14. Voir par exemple Larry Grossman, «Notes for an Address to the Board of Trade of Metropolitan Toronto», 21 février 1979, et Gouvernement de l'Ontario, *Une politique de développement économique pour le Canada*, communication faite lors de la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, en 1978.

15. Voir le discours de M. Grossman devant le Comité des prévisions budgétaires, Assemblée législative de l'Ontario, *Débats*, 20 novembre 1979, et Ontario, ministère du Trésor et de l'Économique, «Supplementary Measures to Stimulate the Ontario Economy», Toronto, 13 novembre 1980.

16. L'Ontario a présenté un certain nombre de propositions visant à accroître la collaboration interprovinciale en matière de marchés publics. Voir Ontario, ministère de l'Industrie et du Tourisme, *Interprovincial Economic Co-operation: Towards the Development of a Canadian Common Market*, Toronto, janvier 1981.

17. L'EDF a, en outre, accordé au delà de 17 millions de $ en subventions à un groupe d'entreprises de fabrication diverses.

18. Larry Grossman, discours devrant le Metropolitan Toronto Board of Trade, 21 février 1979.

19. Ministre du Trésor et de l'Économique, «Supplementary Measures to Stimulate the Ontario Economy», Toronto, 13 novembre 1980.

20. Ontario, Board of Industrial Leadership and Development, *Building Ontario in the 1980s*, Toronto, janvier 1981.

21. Voir Ontario, ministère de l'Industrie et du Tourisme, *The Report of the Advisory Committee on Global Product Mandating*, Toronto, 1981, et Ontario, ministère de l'Industrie et du Tourisme, *Micrœlectronics: Report of the Task Force to the Government of Ontario*, Toronto, octobre 1981.

22. Voir par exemple R. Speirs, «BILD's Spending Plan is a Mix of Innovations and Old Programs», *Globe and Mail*, 27 janvier 1981, p. 5; et R. Speirs, «Davis Asked to Explain How BILD Assists Jobless», *Globe and Mail*, 24 novembre 1981, p. CL7.

23. Voir J.N.H. Britton, *op. cit.*, et J.T. Davis, «Some Implications of Recent Trends in the Provincial Distribution of Income and Industrial Product in Canada», *Canadian Geographer*, vol. XXIV, nº 3, 1980.

24. Canada, MEER, *Perspectives de développement économique du Québec*, décembre 1979.

25. *Ibid.*, p. 20.

26. Gouvernement du Québec, ministre d'État au Développement économique, *Bâtir le Québec: Énoncé de politique économique*, Éditeur officiel du Québec, 1979, pp. 163-166.

27. *Ibid.*, p. 78.

28. *Ibid.*, pp. 14, 39 à 41 et 137.

29. Voir par exemple Albert Breton, «The Economics of Nationalism», *Journal of Political Economy*, LXXII, nº 4, 1964.

30. Charles Taylor fournit une autre explication, culturelle celle-la, des limites de l'argument purement économique; voir «Nationalism and the Political Intelligentsia: A Case Study», *Queen's Quarterly*, vol. LXII, nº1, 1965. Pour une analyse des thèses de A. Breton et C. Taylor, voir Kenneth McRoberts et Dale Postgate, *Quebec: Social Change and Political Crisis*, McClelland and Stewart, Toronto, 1976, pp. 103 à 109.

31. Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec: Énoncé de politique économique*, Éditeur officiel du Québec, 1979, pp. 83-85.

32. Une évaluation des incidences de la Loi 101 sur le milieu de travail québécois a été faite dans *L'entreprise canadienne et la loi sur la francisation du milieu de travail*, Yvon Allaire et Roger Miller, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1980.

33. L'Administration québécoise a publié une version anglaise de *Bâtir le Québec: Énoncé de politique économique*.

34. *Bâtir le Québec*, pp. 384-386.

35. La SNA assure environ 25 pour cent de la production provinciale en fibres d'amiante, ce qui représente une valeur de quelque 40 pour cent.

36. Gouvernement du Québec, *Bâtir le Québec*, Éditeur officiel du Québec, 1979, pp. 514-521.

37. Société générale de financement, *Rapport annuel*, 1981. Le mandat de la SGF consiste à favoriser l'adaptation structurelle de l'économie québécoise. Dans le secteur forestier, sa contribution financière à la réalisation du projet Donohue/Saint-Félicien montre qu'elle s'efforce aussi de réaliser les objectifs de la politique officielle en ce domaine, qui comporte une transformation plus poussée des ressources forestières et de notre participation accrue des entreprises autochtones. Voir *Bâtir le Québec: Énoncé de politique économique*, pp. 344-346.

38. P. Fournier, *Les sociétés d'État et les objectifs économiques du Québec: une évaluation préliminaire*, Éditeur officiel du Québec, 1979, pp. 73-75.

39. Québec, ministère d'État au Développement économique, *Le virage technologique: Bâtir le Québec*, phase 2, Éditeur officiel du Québec, 1982, pp. 58, 224-225, 227 et 229.

40. Caisse de dépôt et de placement, *Rapport annuel 1978*.

41. P. Fournier, *op. cit.*, pp. 34 à 38.

42. Pour une analyse de certaines de ces tensions, voir A.D. Gray, «Politicization of the Caisse», *Financial Times of Canada*, 26 janvier 1981, p. 11, Wendie Perr, «Policy Shift Revives Row Over Caisse's Role», *Globe and Mail*, 11 avril 1981, p. Bl, et «Rate Policy Change Stirs Caisse Controversy in Quebec», *Globe and Mail*, 13 avril 1981, p. B.6.

43. Voir A.H. Wilson, *Les conseils de recherches dans les provinces, au service du Canada*, Étude de documentation nº 19 du Conseil des sciences, Information Canada, Ottawa, 1971.

44. Gouvernement du Québec, *Un projet collectif: Énoncé d'orientation et plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique québécoise de la recherche scientifique*, Éditeur officiel du Québec, 1980.

45. Québec, ministère d'État au Développement économique, *Le virage technologique: Bâtir le Québec, phase 2*, Éditeur officiel du Québec, 1982. Ce plan couvre la période de 1982 à 1986.

46. Pour un examen des mesures proposées dans «Le virage technologique», voir la série d'articles intitulés «Le virage technologique», dans *Gestion*, février 1983, pp. 4 à 18.

47. Le virage technologique, *op. cit.*, p. 57.

48. Voir par exemple gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, *Western Trade Objectives*, Énoncé de principe de la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Yorkton, Saskatchewan, 13 et 14 avril 1978.

49. Voir le chapitre 5, p. 97.

50. «No Trespassing in Ontario», *The Economist*, 13 mars 1982, pp. 79 et 80.

51. Par exemple le passage, à la société General Motors plutôt qu'à Bombardier Ltée, d'une commande d'autobus urbains pour tout le réseau provincial en raison de la promesse faite par GM de construire de nouvelles installations de montage à Sainte-Thérèse. Le Premier ministre a affirmé à ce sujet: «En cette période de marasme économique, la politique officielle d'achat ne nous permet pas de considérer General Motors comme un concurrent externe, à moins que l'on établisse un critère de préférence culturelle, ce qui nous conduirait bientôt à la création d'un véritable ghetto économique». Cité dans *Le Devoir* du 14 janvier 1978.

V. Dix politiques industrielles provinciales ou une seule?

1. Pour un examen de l'efficacité de l'effort d'élaboration, par une province, d'une politique anticonjoncturelle, voir Peter Gusen, *The Role of the Provinces in Economic Stabilization: The Case of Ontario's Auto Sales Tax Rebate*, Conference Board of Canada, Ottawa, 1978. Pour un résumé des arguments en faveur d'un rôle provincial en matière d'élaboration de politiques anticonjoncturelles, voir Colombie-Britannique, ministère du Développement économique, *The Role of the Provinces in Stabilization*, Victoria, février 1978, pp. 3 à 19.

2. Voir par exemple les objectifs de R-D du Conseil de recherches de l'Alberta, *Long Range Plan*, Edmonton, décembre 1979, et du Conseil des sciences de la Colombie-Britannique, *First Annual Report, 1979*, et les énoncés contenus dans le plan de développement économique de Terre-Neuve, *Managing All Our Resources*, Newfoundland Information Services, Saint-Jean, 1980.

3. Voir, par exemple, «In Alberta's Petrochemical Hopes, Petrosar - the Cloud on the Horizon», *Canadian Petroleum*, mai 1977, pp. 14 à 17.

4. Un autre domaine de concurrence en matière de recherche est l'océanographie, Terre-Neuve, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse accomplissant des recherches en ce domaine, même si nombre de leurs projets sont financés, au moins en partie, par l'Administration fédérale. Voir J. Maxwell et C. Pestieau, *Economic Realities of Contemporary Confederation*, Institut de recherches C.D. Howe, Montréal, 1980, p. 85.

5. Par exemple, du 1er juillet 1969 au 31 décembre 1979, le Québec a reçu du MEER 67 337 000 $ en subventions au développement industriel régional, comparativement à 47 911 000 $ pour l'Ontario. En termes de virements directs d'Industrie et Commerce Canada à l'industrie, les entreprises québécoises ont reçu 333,8 millions de $ et les firmes ontariennes 383,6 millions de $. Si l'on utilise les données démographiques pour 1980, cela donne 50,17 $ par habitant pour l'Ontario et 78,30 $ pour le Québec. Sources: MEER, *Rapport sur les subventions au développement régional*, Ottawa, 1980, p. 11; et MIC, données non publiées.

6. Voir par exemple l'énoncé de principes publié par les quatre administrations provinciales de l'Ouest, *Western Trade Objectives*, Énoncé de principes de la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Yorkton, Saskatchewan, avril 1978.

7. Voir par exemple A.E. Safarian, *Canadian Federalism and Economic Integration*, Information Canada, Ottawa, 1974; A.E. Safarian, *Ten Markets or One? Regional Barriers to Economic Activity in Canada*, Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1980, C. Pestieau et J. Maxwell, *op. cit.*, chap. 6; A. Breton, *Discriminating Government Policies in Federal Countries*, Private Planning Association of Canada, Montréal, 1967; et I. Bernier, «Le concept d'union économique dans la Constitution canadienne: de l'intégration commerciale à l'intégration des facteurs de production», *Cahiers de Droit*, vol. 20, 1979, pp. 177 et suivantes.

8. Habituellement, les restrictions visent beaucoup plus à limiter le nombre de membres des professions libérales ou d'hommes de métiers œuvrant dans une province afin d'empêcher l'occupation massive d'un débouché, et à faire en sorte que les personnes admissibles à une occupation licenciée connaissent bien les conditions locales d'un travail.

9. A.E. Safarian, *Ten Markets or One*, pp. 4 à 6. Les administrations provinciales limitent aussi parfois le recrutement de fonctionnaires aux habitants de la province, mais la pénurie d'effectifs très spécialisés, en particu-

lier dans les provinces d'envergure restreinte, oblige souvent celles-ci à faire du recrutement dans les autres régions du pays.

10. Ainsi la province de Terre-Neuve affirme-t-elle que ses règlements concernant le personnel en mer recoupent la réglementation fédérale au sujet de l'emploi de résidents locaux pour la réalisation du projet du pipeline du Nord et que ses règlements ont eu pour effet de déloger 750 ouvriers étrangers, et non pas canadiens, travaillant en mer. Voir le texte du telex que le Premier ministre Peckford a adressé au Premier Ministre Trudeau, lequel a été rendu public dans un communiqué de presse d'un service d'information de Terre-Neuve le 7 juillet 1980.

11. Voir M.J. Trebilcock, G. Kaiser et J.R.S. Prichard, «Restrictions on the Interprovincial Mobility of Resources, Goods, Capital and Labour», *Intergovernmental Relations*, Conseil économique de l'Ontario, Toronto, 1977.

12. Agriculture Canada, *Répertoire des régies de commercialisation agricole du Canada*, Ottawa, juin 1980.

13. Pour une description du contexte historique, voir A.E. Safarian, *Canadian Federalism*, pp. 51 à 54.

14. P.W. Hogg, «Freedom of Movement of Goods, Persons, Services and Capital: Canadian Case Law», Faculté de Droit Osgood Hall, Université York, communication présentée à l'Université McGill, Montréal, le 22 septembre 1979, pp. 4 et 5.

15. Pour une étude sur la création des agences de commercialisation nationale, voir Grace Skogstad, «The Farm Products Marketing Agencies Act: A Case Study of Agricultural Policy», *Analyse de politiques*, vol. VI, nº 1, 1980.

16. Cependant, les tribunaux n'ont pas permis aux administrations provinciales d'utiliser leur pouvoir de réglementation dans des domaines tels les normes visant le travail ou les produits, de façon à empêcher l'entrée d'articles provenant d'une autre province.

17. P.W. Hogg, *op. cit.*, pp. 5 et 6.

18. Les efforts accomplis à la fin de l'année 1980 par le ministre ontarien de l'Industrie, Larry Grossman, en vue d'amener l'administration albertaine à tenir davantage compte du potentiel dont dispose l'Ontario pour réaliser les grands projets de mise en valeur des ressources albertaines se sont soldés par un échec. L'Ontario est parvenu à susciter une action provinciale commune dans le domaine de l'achat de matériel médical. Voir Ontario, ministère de l'Industrie et du Tourisme, *Interprovincial Economic Cooperation, Towards the Development of a Canadian Common Market*, Toronto, janvier 1981, pp. 11-12.

19. Une étude récente des marchés publics dans la branche de l'électricité a montré que les compagnies provinciales d'électricité donnaient généralement la préférence aux fournisseurs *provinciaux* mais non pas aux autres fournisseurs *canadiens*. Cette façon de faire contraste nettement avec celle des pouvoirs publics des autres pays, où les fournisseurs nationaux de matériels ont la priorité et où les exportations de matériels de production d'électricité sont largement subventionnées. Voir B. Beale, *Energy and Industry: The Potential of Energy Development Projects for Canadian Industries in the Eighties*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, 1980, en particulier les pp. 71 à 73.

20. Gouvernement du Canada, «Powers over the Economy: Securing the Canadian Economic Union in the Constitution», Comité constitutionnel permanent des ministres, doc. 830-81/036, juillet 1980.

21. *Ibid.*

22. Voir la Société ontarienne de développement de la petite entreprise. La Colombie-Britannique a aussi proposé des avantages fiscaux aux hommes d'affaires qui investissent dans des entreprises de la province.

23. Fondé sur des répartitions tirées des comptes de Statistique Canada pour 1975-1976 et 1976 et 1977, *Finances publiques provinciales*, nº de cat. 68-207. Il existe de larges écarts, à la fois entre les différentes provinces et selon les rapports annuels, dans la part des dépenses provinciales au chapitre des échanges et de l'industrie qui est affectée au secteur des entreprises.

24. Données fournies par Statistique Canada.

25. Pour une description détaillée de certains des efforts des administrations provinciales pour obtenir l'implantation d'entreprises sur leur territoire, voir Allan Tupper, *Public Money in the Private Sector: Industrial Assistance Policy and Canadian Federalism*, Université Queen's, Institute for Intergovernmental Relations, Kingston, 1982, en particulier le chap. 5.

26. *Ibid.*, pp. 62 et 63.

Troisième partie – Concertation intergouvernementale et politique industrielle

VI. Une nation très gouvernée

1. Pour avoir une bonne idée de la documentation existant en ce domaine, voir *Federalism and Intergovernmental Relations in Australia, Canada, the United States and Other Countries: A Bibliography*, Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's, Kingston, 1967; et Suppléments publiés en 1976 et 1979.

2. Les fonctionnaires du BRFP estiment que leur nombre est aujourd'hui de près de 1 000.

3. Les chiffres fournis par le ministère albertain des Affaires intergouvernementales indiquent qu'il y a eu 782 réunions en 1975. Voir G. Veilleux, «L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale» dans *Confrontation and Collaboration - Intergovernmental Relations in Canada Today*, R. Simeon, dir. de publ., Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1979, p. 38. Certains des chiffres fournis par G. Veilleux concernant les réunions fédérales-provinciales diffèrent de ceux qui figurent dans les rapports annuels du ministère albertain des Affaires fédérales et intergouvernementales.

4. Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, *Programmes et activités fédérales-provinciales: Répertoire descriptif*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1982, pp. iii, et 266 à 272. Si l'on inclut les paiements de péréquation et les virements d'impôt, ce chiffre s'élève à au delà de 15 milliards de $.

5. Depuis 1980, le BRFP n'a pas de ministre titulaire dans le Cabinet fédéral, mais il est représenté par le Premier Ministre.

6. G. Veilleux, *op. cit.*, pp. 64 à 77.

7. H.A. Stevenson, «The Federal Presence in Education 1939-80», et S. Hargraves, «Federal Intervention in Canadian Education», *Federal Provincial Relations: Education Canada*, J.W.G. Ivany et M.E. Manley-Casimir, dir. de publ., OISE Press, Toronto, 1931, pp. 15 à 18 et 28 à 32.

8. Par exemple, R. Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1972; J.S. Dupré et coll., *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario*, University of Toronto Press, Toronto, 1973; A. Careless, *Initiative and Response: The Adaptation of Canadian Federalism to Regional Economic Development*, Presses universitaires McGill-Queen's,

Montréal, 1977; R.M. Burns, *Intergovernmental Liaison on Fiscal and Economic Matters*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969; Rand Dyck, «The Canada Assistance Plan: The Ultimate in Co-operative Federalism», *Canadian Public Administration*, vol. 17, nº 4, 1974; V. Seymour Wilson, «Federal-Provincial Relations and Federal Policy Processes» dans *Public Policy in Canada: Organization, Process and Management*, G.B. Dœrn et P. Aucoin, dir. de publ. Macmillan, Toronto, 1979; M. Westracott, «The National Transportation Act and Western Canada: A Case Study in Co-operative Federalism», *Canadian Public Administration*, vol. 16. nº 3, 1973; D.V. Smiley, «Federal-Provincial Conflict in Canada», *Publius*, vol. 4, été 1974, et R.J. Schultz, *Federalism, Bureaucracy, and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal, 1980.

9. R. Dyck, *op. cit.*; D.V. Smiley, *op. cit.*

10. D.V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3e édition, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1980, pp. 111 à 113.

11. *Ibid.*, p. 113.

12. Gordon Robertson, «The Role of Interministerial Conferences in the Decision-Making Process», dans Simeon, dir. de publ., *Confrontation and Collaboration*, *op. cit.*, pp. 87 et 88.

VII. L'effort de collaboration des provinces

1. Pour une étude de l'envergure des relations des provinces avec les États américains, voir R.H. Leach, D.E. Walker et T.A. Levy, «Province-State Trans-border Relations: A Preliminary Assessment», *Canadian Public Administration*, vol. 16, nº 3, automne 1973.

2. Alberta, ministère des Affaires fédérales et intergouvernementales, *Fifth Annual Report*, Edmonton, mars 1978, p. 14.

3. *Ibid.*, p. 15.

4. Gouvernements de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île du Prince-Édouard, *Report on Maritime Union*, (Deutsch Report), Imprimeur de la Reine, Halifax, octobre 1971. C'est en 1968 qu'on avait fait procéder à la rédaction de ce rapport.

5. Alexander B. Campbell, Gerald A. Regan et Richard B. Hatfield, «The Move Toward Maritime Integration and the Role of the Council of Maritime Premiers», *Canadian Public Administration*, vol. 15, nº 4, hiver 1972, p. 601.

6. E.E. Fanjoy, «The Record of Co-operation in the Maritimes», discours prononcé lors de la conférence de l'IPAC sur la coopération régionale dans les Maritimes, Halifax, 21 avril 1981.

7. Le Conseil veille, par exemple, à ce que tous les organismes qui en font partie possèdent des bureaux dans chaque province et que l'envergure numérique des effectifs soit en gros proportionnelle à la taille de la province.

8. P. Grant, «Claiming the Prize Ends the Bickering», *Globe and Mail*, mars 1981. C'est au début de l'été 1983 que l'accord final de construction du Collège vétérinaire fut signé.

9. Atlantic Development Council, *The Atlantic Region of Canada: Economic Development Strategies for the Eighties*, Saint-Jean de Terre-Neuve, 1978, p. 26.

10. «Regional Preference in Provincial Purchasing and Tendering Policies», communiqué de presse du CPMM, mars 1980.

11. Voir A. Whittingham, «Why Atlantic Provinces Feel the Big Power Crunch», *Financial Post*, 12 juin 1976. Ainsi, aux alentours de 1965, la Nouvelle-Écose tirait-elle 65 pour cent de ses réserves d'électricité de centrales au charbon.

12. «Gillespie Boosts Maritime Energy», *Financial Post*, 4 février 1978; Conseil des Premiers ministres des Maritimes, *Sixième Rapport annuel*, Halifax, 1978, p. 6.

13. Les provinces maritimes se sont fortement inquiétées de l'attitude de l'Administration fédérale, qui semblait vouloir réduire son soutien financier au CPMM. Voir «Ottawa Holding Up MEC», *Chronicle Herald*, Halifax, 27 mai 1978.

14. «Memorandum of Understanding Between Canada, New Brunswick, Nova Scotia and Prince Edward Island: Maritime Energy Corporation», Halifax, 16 février 1979. Ce protocole a été rendu public lors d'une conférence de presse donnée par EMR à Ottawa le 19 février 1979.

15. L'Administration fédérale s'engageait à acheter toute l'électricité produite à Pointe Lepreau et à la revendre immédiatement aux trois compagnies d'électricité des Maritimes. De cette façon, le CPMM s'assurait un débouché pour l'électricité produite et une bonne cote de crédit, ce qui réduisait le coût de ses emprunts.

16. Voir «MEC Must Start Over Again», *Modern Power and Engineering*, août 1979, p. 3; «Snags Hit Formation of Maritime Energy Corporation», *Modern Power and Engineering*, août 1979, et entrevue avec un cadre du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, mars 1981.

17. Voir «Ottawa Has to Decide in One Year on Maritime Energy Corporation Hatfield Says», *Globe and Mail*, 27 juillet 1979.

18. C. Wood, «Super-Utility Revived Under New Terms», *Canadian Renewable Energy News*, janvier 1980, p. 9.

19. «Maritime Energy Corpse Buried by Council of Maritime Premiers», *Energy Analects*, 3 octobre 1980, p. 4. «Premiers Agree to Pull Plug on Maritime Energy Corporation», Globe and Mail, 24 septembre 1980, p. 13.

20. Conseil des Premiers ministres des Maritimes, communiqué de presse, 42e séance, Amherst (N.-É.), 8 et 9 décembre 1980.

21. Voir L.F. Kirkpatrick, président de la Société d'électricité de la Nouvelle-Écosse, «Regional Co-operation in Electrical Generation - A Review», discours, Halifax, 21 avril 1981.

22. Conseil des Premiers ministres des Maritimes, *Sixième Rapport annuel*, *op. cit.*, p. 8.

23. Nova Scotia Research Foundation Corporation, *Marine Manufacturing: An Atlantic Opportunity*, Dartmouth, N.-É., août 1979, et Comité de la recherche et du développement auprès du Conseil des Premiers ministres des Maritimes, *Technological Innovation and Industrial Imperative*, Halifax, octobre 1981.

24. *Report on Maritime Union*, *op. cit.*, p. 59.

25. A. Campbell et coll., *op. cit.*, p. 606.

26. *Ibid.*, pp. 606 et 607. Le premier secrétaire du Conseil a adopté une position semblable dans son tour d'horizon des cinq premières années d'activités de l'organisme. Voir A.A. Lomas, «The Council of Maritime Premiers: Report and Evaluation After Five Years», dans *Canadian Federalism: Myth or Reality?*, Peter J. Meekison, dir. de publ., Methuen, Toronto 1977, p. 361.

27. Une étude récente sur la nature des accords de coopération élaborés par le truchement du CPMM dans tous les domaines, notamment économique, montre que les résultats obtenus traduisent un faible degré d'intégration politique dans la région et indiquent qu'il n'existe guère d'auditoire politique favorisant la réalisation de projets en co-participation. Voir E.H.S. Holm, «The Council of Maritime Premiers: The Process of Political Integration in the Canadian Maritimes», thèse inédite, Université Tufts, octobre 1977.

28. On trouvera dans les articles suivants une description des premiers moment de la Conférence des Premiers ministres de l'Ouest et une évalua-

tion de ses travaux; M. Westmacott et P. Dore, «Intergovernmental Co-operation in Western Canada: The Western Economic Opportunities Conference» dans P. Meekison, dir. de publ., *op. cit.*, et G.T. Gartner, «A Review of Co-operation Among the Western Provinces», *Canadian Public Administration*, vol. 20, nº 1, 1977.

29. M. Westmacott et P. Dore, *op. cit.*, p. 343.

30. *Ibid.*, p. 345.

31. *Ibid.*, pp. 346 à 350.

32. Les provinces de l'Ouest ont présenté quatre énoncés de principes en prévision de la conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest; ils portaient sur les sujets suivants: les transports, les possibilités en matière de développement économique et industriel, l'agriculture, le financement des immobilisations et les établissements financiers. Tous les énoncés critiquaient la politique fédérale et la structure de l'économie nationale. On trouvera un compte rendu complet des actes de la conférence, y compris les documents déposés par les différents gouvernements, dans *Western Economic Opportunities Conference: Verbatim Record and Documents*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1977.

33. Les communiqués publiés après chaque conférence des Premiers ministres de l'Ouest décrivent les résultats obtenus alors. Ces communiqués sont publiés depuis 1974.

34. Entrevue avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan, Régina, mars 1981.

35. La position commune des différents partis est décrite dans le document *Western Trade Objectives*, publié en avril 1978 par la conférence des Premiers ministres de l'Ouest à Yorkton, en Saskatchewan.

36. Westerns Premiers' Task Force on Constitutional Trends, *Reports*. Trois rapports de cette série ont paru jusqu'ici: un en 1977, un deuxième en avril 1978 et un troisième en mars 1979.

37. Voir le communiqué nº 3, «Third Report of the Premiers' Task Force on Constitutional Trends», conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Prince George, Colombie-Britannique, mars 1979.

38. Un examen des communiqués publiés entre 1974 et 1976-1980 indique que parmi les questions débattues par les Premiers ministres, vingt-sept concernaient un aspect de la politique fédérale qui intéressait cette région, huit une action provinciale commune dans un domaine de compétence provinciale, et quatre portaient sur les deux sujets.

39. Voir communiqué, conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Vancouver, 27 et 28 septembre 1974.

40. G.T. Gartner, *op. cit.*

41. Communiqué nº 1, «The Economy», conférence des Premiers ministres de l'Ouest, Prince George, Colombie-Britannique, mars 1979.

VIII. La collaboration fédérale-provinciale en matière de politique industrielle

1. Le Conseil, créé en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*, était une société de capital-actions. Il prit le nom de Conseil canadien des ministres des ressources et de l'environnement en 1971.

2. Les portefeuilles variaient d'une province à l'autre et la représentation au sein du Conseil était parfois assurée par un ministre autre que celui de l'Environnement ou des Ressources; ainsi l'Ontario fut-il représenté un certain temps par le ministre des Affaires municipales, et la Nouvelle-Écosse par le ministre de la Voirie.

3. À part son rapport annuel le, CCMRE publiait chaque mois son *Resources-Environment Bulletin*, qui avait un tirage de plus 8 000 exemplaires, une publication à diffusion restreinte, *References*, qui était surtout bibliographique mais faisait aussi état des nouveaux textes législatifs concernant l'environnement, et un certain nombre de rapports, de livres et d'actes de conférences. Il faisait en outre parvenir aux gouvernements participants une série d'«Inter-Committee Letters» qui faisaient état des décisions prises lors des réunions des divers comités et du Conseil lui-même.

4. M.S. Whittington, «CCREM: An Experiment in Interjurisdictional Coordination», document rédigé pour le Conseil des sciences du Canada, mai 1978.

5. Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, Groupe de travail sur la politique forestière, *Les politiques forestières au Canada*, 3 volumes, Ottawa, juin 1976.

6. Entrevue avec un cadre du CCRME, novembre 1981.

7. Voir Douglas Brown et Julia Eastman, *The Limits of Consultation: Ottawa, the Provinces and the Private Sector Debate Industrial Strategy*, Conseil des sciences du Canada, Ottawa, 1981, partie B.

8. *Ibid.*, pp. 66 à 72.

9. Quelques 80 énoncés de principes et documents d'information furent déposés au cours de la conférence des Premiers ministres qui se déroula en février.

10. D. Brown et J. Eastman, *op. cit.*, pp. 36 et 37, et 71.

11. *Ibid.*, p. 71.

12. Gouvernement de la Colombie-Britannique, «Towards an Economic Strategy for Canada: the British Columbia Position», février 1978, en particulier les pp. 13 à 16.

13. Gouvernement de l'Ontario, «An Economic Development Strategy for Canada», conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur l'économie, du 13 au 15 février 1978, et William G. Davis, «Notes for Remarks on Commercial Policy», Ottawa, 14 février 1978.

14. Le *Montreal Star* a affirmé à cette occasion: «Les lieux communs sont à l'honneur» (*Motherhood looms large*), D. Brown et J. Eastman, *op. cit.*, p. 40.

15. Un groupe de travail formé de hauts fonctionnaires des administrations fédérale et provinciales fut créé après la conférence des Premiers ministres pour envisager la possibilité d'achats collectifs de certains produits par les onze gouvernements. Un certain nombre d'études furent réalisées, mais il ne s'ensuivit aucune recommandation ou initiative.

16. D. Brown et J. Eastman, *op. cit.*, p. 49.

17. *Ibid.*, pp. 62 et 63.

18. *Ibid.*, p. 63.

19. F.L.C. Reed & Associates Ltd. and Forest Management Institute of Canada, *La gestion forestière au Canada*, vol. 1, Service canadien des forêts, Ottawa, janvier 1978, pp. 131 et 132.

20. Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, données concernant l'année 1980, nº de cat. 65-001.

21. F.L.C. Reed & Associates, *op. cit.*, p. 132.

22. Voir par exemple F.L.C. Reed & Associates, *op. cit.*, Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, Groupe de travail sur la politique forestière, *op. cit.*, vol. 1; et *Report of the Special Task Force on Ontario's Pulp and Paper Industry*, ministère de l'Industrie et du Tourisme, Toronto, novembre 1978.

23. F.L.C. Reed & Associates, *op. cit.*, pp. 23 et 24.

24. Pour une évaluation de la situation des usines de pâtes et papiers de l'Ontario, voir le *Report of the Special Task Force, op. cit.*, annexe III.

25. Ces rôles sont en grande partie assumés par le Service canadien des forêts rattaché à Environnement Canada, mais la responsabilité de la recherche forestière a récemment été confiée au secteur privé. Pour un examen des politiques fédérales de la foresterie au cours des années 1960 et au début des années 1970, voir J.H.G. Smith et G. Lessard, *La recherche forestière au Canada: Sa situation actuelle et ses besoins présents et futurs*, Conseil des sciences du Canada, Étude de documentation nº 14, Information Canada, Ottawa, 1971.

26. Canada, Industrie et Commerce, *Profil d'un secteur: L'industrie canadienne des produits forestiers*, Ottawa, 1978, pp. 2 et 3.

27. Pour un examen des méthodes traditionnelles, voir F.L.C. Reed & Associates, *op. cit.*, chap. 4, et CCRME, *op. cit.*, vol. II. L'Ontario a récemment revisé sa réglementation en ce domaine; voir «Forests are Forever (II)», *Globe and Mail*, 3 mars 1980, p. 6.

28. Canada, MEER, *Rapport annuel 1979-1980*.

29. Les précisions concernant les premiers efforts d'élaboration de la politique forestière ont été fournies par des hauts fonctionnaires du MEER, d'ICC et du ministère ontarien des Affaires du Nord, lors d'entrevues.

30. ICC, *Profil d'un secteur, op. cit.*, p. 13.

31. Board of Economic Development Ministers, communiqué de presse, 1er février 1979. Les crédits du programme de subventions ont été portés à 276 millions de $ en juillet 1980.

32. MEER, *Rapport annuel 1979-1980*.

33. Communiqué de presse du MEER, «Signature d'une entente de 42 millions de $ sur l'industrie papetière entre le Canada et le Nouveau-Brunswick», 27 août 1980.

34. Entrevue avec un haut fonctionnaire ontarien.

35. Calculs effectués à l'aide des communiqués de presse du MEER.

36. Voir Nicholas Sidor, «Forest Industry Development Policies: Industrial Strategy or Corporate Welfare?» Publication nº 3, Canadian Centre for Policy Alternatives, Ottawa, 1981; aussi F.C. Anderson et C. Bonsor, «The Economic Future of the Forest Products Industry in Northern Ontario» (étude réalisée pour l'Ontario Royal Commission on the Northern Environment), ronéotypé, 1980.

37. Voir le communiqué de presse du MEER, «De Bané annonce un programme d'aide à l'industrie forestière», 31 juillet 1980.

38. Au cours des années soixante-dix, l'Administration fédérale a mis sur pied, en collaboration avec plusieurs provinces, un certain nombre de modestes programmes de développement technique. L'exemple le plus récent et le plus notable est l'accord fédéral-albertain en matière de recherches sur les ressources énergétiques. Par cet accord, l'Administration fédérale s'engageait à verser 96 M$ pour soutenir l'effort albertain de recherches sur les ressources énergétiques conventionnelles, indemnisant ainsi en partie la province pour avoir maintenu pendant quinze mois, en 1974, le prix du pétrole à la sortie du puits. Voir Alberta/Canada Energy Resources Research Fund, *Fourth Annual Report*, 1er avril 1979 - 31 mars 1980.

39. Le total indique les fonds engagés au cours de la période de mise en œuvre des accords qui étaient encore en vigueur en 1979-1980, et non pas simplement les sommes dépensées au cours de cette année. Ne sont pas comprises les ententes visant le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et l'Île-du-Prince-Édouard. Cette province a adopté, de concert avec l'Administration centrale et avant la mise en place du mécanisme des accords de développement général, un vaste plan de développement. L'engagement fi-

nancier fédéral à ce titre s'élève à quelque 2,4 milliards de $. Ces chiffres sont tirés de Canada, MEER, *Rapport annuel 1979-1980*, pp. 52 à 54.

40. Pour une description générale de cet accord et des différents programmes sur lesquels ils portaient, voir Canada, ministère de l'Expansion économique régionale, et Manitoba, ministère de l'Industrie et du Commerce, *Canada/Manitoba Subsidiary Agreement on Industrial Development*, Ottawa, 21 avril 1978.

41. *Ibid.*, p. 23.

42. Voir COMEF, *Manitoba 1962-1975*, Winnipeg, 1963. Outre le MDC, l'Administration Roblin a créé un organisme de coordination, le Manitoba Development Authority, un institut provincial d'esthétique industrielle et le Conseil de recherches du Manitoba.

43. Ces vues ont été communiquées, lors d'entrevues, par des hauts fonctionnaires du ministère manitobain du Développement économique, Winnipeg, novembre 1979.

44. Entrevues avec des hauts fonctionnaires du MEER, Bureau du Manitoba, Winnipeg, novembre 1979.

45. Donald J. Savoie, «The General Development Agreement Approach and the Bureaucratization of Provincial Governments in the Altantic Provinces», *Canadian Public Administration*, vol. 24, nº 1, printemps 1981, pp. 119 à 121.

46. *Ibid.*

Quatrième partie – Le gouvernement fédéral et la politique industrielle

X. Le gouvernement fédéral face aux nouvelles réalités de la politique industrielle

1. Les historiens diffèrent naturellement d'avis concernant les groupes qui ont tiré le plus d'avantages de la Confédération sur le plan économique: les entreprises industrielles ou naissantes ou l'élite commerciale traditionnelle. Voir T. Naylor, *The History of Canadian Business*, 2 vol., James Lorimer and Company, Toronto, 1975, et G. Williams, «The National Policy Tariffs: Industrial Underdevelopment Through Import Substitution», *Canadian Journal of Political Science*, vol. XII, nº 2. juin 1979.

2. Pour une analyse pénétrante de l'envergure de la politique industrielle fédérale entre la Première Guerre mondiale et la crise, voir Tom Traves, *The State and Enterprise: Canadian Manufacturers and the Federal Government 1917-1931*, University of Toronto Press, Toronto, 1979.

3. J.N. Kennedy, *Histoire du ministère de l'Armement et des Approvisionnements*, vol. 1, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1950, p. 5.

4. *Ibid.*, vol. II, p. 9.

5. Leslie Roberts, *The Life and Times of Clarence Decatur Howe*, Clarke Irwin, Toronto, 1975, p. 119.

6. Pendant la guerre, les effectifs de la base aéronautique passèrent de 4 000 à 116 000 travailleurs. En 1945, la part de l'importation tomba de 36 à 25,3 pour cent dans l'industrie automobile et de 21 à 15 pour cent dans la branche de l'électronique, tandis que les exportations passaient respectivement de 76 à 95 pour cent et de 43,3 à 85 pour cent de la production. J.N. Kennedy, *op. cit.*, vol. I, pp. 25, 102 et 208.

7. Presque toutes les usines de guerre implantées par le gouvernement fédéral furent cédées à l'entreprise privée à des conditions avantageuses (environ le tiers de leur valeur de remplacement), les fabricants devant s'engager à maintenir pendant 5 ans le niveau des effectifs existants. Ainsi, en

1947, au delà de 100 millions de $ d'équipements avait-il été vendus ou loués de cette façon. Voir J.N. Kennedy, *op. cit.*, vol. II, p. 481; D.A. Wolfe, «Economic Growth and Foreign Investment: A Perspective on Canadian Economy Policy 1945-1957», *Revue d'études canadiennes*, vol 13, nº 1, printemps 1978, p. 5; et J.J. Brown, «Assets to Ashes», *Macleans*, vol. 59, 15 juillet 1946.

8. Cette description de la politique économique d'après-guerre est tirée en gros de D.A. Wolfe, *op. cit.*

9. *Ibid.*, p. 18

10. Gouvernement du Canada, *L'investissement étranger direct au Canada*, Information Canada, Ottawa, 1972, pp. 14 et 15.

11. Conseil des sciences du Canada, Comité de la politique industrielle, *Les perspectives incertaines de l'industrie canadienne de fabrication: 1971-1977*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, octobre 1977, pp. 18 à 22.

12. D.M. Ray, «The Location of U.S. Manufacturing Subsidiaries in Canada», *Economic Geography*, 1971, et D.M. Ray, «Dimensions of Canadian Regionalism», ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, document de géographie nº 49, Ottawa, 1971. Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'effort de l'activité industrielle fut surtout le fait du Canada central. Ainsi les villes de Winnipeg, Edmonton et Régina virent-elles diminuer leurs effectifs d'ouvriers; au delà de 50 pour cent de ceux-ci restèrent à Montréal et à Toronto en dépit de l'accroissement notable de leur nombre au cours de cette période. J.N. Kennedy, *op. cit.*, vol. II, p. 503.

13. G.B. Dœrn, «Spending Priorities: The Liberal View», *How Ottawa Spends Your Tax Dollars, Federal Priorities 1981*, G.B. Dœrn, dir. de publ, James Lorimer & Co., Toronto, 1981.

14. Le taux standard d'impôt fédéral sur les sociétés est de 46 pour cent, 10 pour cent étant remis à la province dans laquelle se trouve l'entreprise imposée.

15. G. Veilleux, «L'évolution des mécanismes de liaison intergouvernementale», dans *Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, A. Simeon, dir. de publ., Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979, p. 37.

16. Ce montant exclut naturellement les importantes sommes représentées par les prêts et les garanties de l'Administration fédérale aux entreprises, que ce soit par le truchement du programme ministériel ou d'organismes tels que la Banque fédérale de développement et la Société pour l'expansion des exportations.

17. La plupart de ces virements sont acheminés par le MEER, dans le cadre des accords fédéraux-provinciaux de développement général.

18. Données statistiques fournies par Industrie et Commerce Canada; elles ne comprennent pas les dépenses au chapitre du tourisme.

19. Ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie, *Activités scientifiques fédérales 1981-1982*, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1981, p. 94.

20. Pour une brève étude sur l'histoire de l'interprétation judiciaire de l'Acte constitutionnel, voir Martha Fletcher, «Judicial Review and the Division of Powers in Canada», *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Peter J. Meekison, dir. de publ., 3e éd., Méthuen, Toronto, 1977, pp. 100 à 123. Aux États-Unis, par exemple, les pouvoirs en matière d'échanges et de commerce ont été interprétés de manière large par les tribunaux, de sorte qu'une entreprise locale peut relever de la compétence fédérale même si elle n'a que des rapports distants avec une entreprise très active dans le domaine du commerce entre États. En outre, le champ d'application de cette réglementation est très large, allant des normes de fabrication des produits à celles de

sécurité et d'hygiène professionnelle. Les États américains étant relativement peu étendus et compte tenu de la forte intégration économique existant dans ce pays, peu de grandes sociétés étatsuniennes échappent à la réglementation fédérale des échanges et du commerce entre États. Voir Alexander Smith, *The Commerce Power in Canada and the United States*, Butterworths, Toronto, 1963.

21. «Pouvoirs touchant l'économie: Fondements constitutionnels de l'union économique canadienne - Document de travail soumis par le gouvernement du Canada», document 830/007 du CPMC, Ottawa, 1980, ronéotypé.

22. Voir M. Fletcher, *op. cit.*, et A. Paus-Jensen, «Resource Taxation and the Supreme Court of Canada: The Cigol Case», *Analyse de politiques*, vol. 5, nº 1, hiver 1979, P.H. Russell, «The *Anti-Inflation* Case: The Anatomy of a Constitutional Decision», *Canadian Public Administration*, vol. 20, nº 4, hiver 1977; et S.I. Bushnell, «The Control of Natural Resources through the Trade and Commerce Power and Proprietary Rights», *Analyse de politiques*, vol. 6, nº 2, printemps 1980. Un auteur a affirmé que l'Acte constitutionnel est suffisamment souple pour permettre au Parlement fédéral de légiférer dans un plus grand nombre de domaines économiques et sociaux qu'il ne l'a fait jusqu'ici. Voir Barry Strayer, «The Flexibility of the BNA Act» dans *Agenda 1970: Proposals for a Creative Politics*, T. Lloyd et J. McLeod, dir. de publ., University of Toronto Press, Toronto, 1968.

23. Pour une description de l'historique de la DEVCO, voir Allan Tupper, «Public Enterprise as Social Welfare: The Case of the Cape Breton Development Corporation», *Analyse de politiques*, automne 1978, vol. IV, nº 4.

24. Le Groupe de travail sur l'unité nationale a formulé une série de recommandations concernant la réforme du régime électoral canadien (c'est-à-dire l'adoption de la représentation proportionnelle) et d'un certain nombre d'organismes fédéraux, dont la Cour suprême, le Sénat et les organismes réglementaires, en vue d'assurer une représentation régionale équilibrée. Voir Rapport de la Commission de l'unité canadienne (Rapport Pepin-Robarts), *Se retrouver - Observations et recommandations*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979.

25. R. Simeon et D. Elkins, «Conclusions: Province, Nation, Country and Confederation», D.J. Elkins et Richard Simeon dir. de publ., *Small Worlds: Parties and Provinces in Canadian Political Life*, Methuen, Toronto, 1980, p. 289.

26. Richard D. French, *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy Making, 1968-1980*, Institut canadien de politique économique, Ottawa, 1980, p. 131.

27. *Ibid.*, pp. 109 à 117.

28. *Ibid.*, p. 114.

29. La transformation de Consommation et Corporations Canada, du MEER et d'Emploi et d'Immigration en organes d'élaboration de la politique économique est décrite dans R.W. Phidd et G.B. Dœrn, *The Politics and Management of Canadian Economic Policy*, Macmillan, Toronto, 1978. Le rôle du MEST a été examiné dans R. French et P. Aucoin, *Savoir, Pouvoir et Politique générale*, Conseil des sciences du Canada, Étude de documentation nº 31, Information Canada, Ottawa, 1974.

30. Pour une description de l'évolution d'ICC, voir G.B. Dœrn et R.W. Phidd, *op. cit.*, pp. 269 à 273.

31. R.D. French, *op. cit.*, p. 110.

32. Un comité des sous-ministres des Affaires économiques, connu sous le nom de DM-10, a été créé au milieu des années 1979 pour conseiller le Cabinet concernant la levée du blocage des prix et salaires et la politique économique à adopter par la suite. Peu de temps après, un comité interministériel

de la politique industrielle et commerciale a été mis sur pied; il était chargé de coordonner les efforts d'élaboration d'une politique industrielle et ceux accomplis par les dirigeants politiques dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.

33. Les fonctions du ministère d'État au Développement économique, énoncées dans le décret du Conseil 1978-3803 du 19 décembre 1978, étaient les suivantes: élaboration, coordination et évaluation de vastes politiques économiques; encouragement des consultations entre le secteur privé et le secteur public et l'Administration fédérale et les gouvernements provinciaux en matière économique; présentation de recommandations au Conseil du Trésor concernant l'affectation de ressources humaines et financières au développement économique; et amélioration et articulation de la mise en œuvre des programmes fédéraux de développement économique au Canada. En fait, c'est la fonction consultative du ministère auprès du Conseil du Trésor qui est devenue son activité principale.

34. Entrevue avec un ancien haut fonctionnaire du MEDER.

35. MEER, *Le contexte du développement régional*, Ottawa, 1976.

36. Dans certaines provinces, par exemple en Ontario, l'Administration demande au gouvernement fédéral de lui permettre de diffuser de la documentation concernant les programmes fédéraux d'aide industrielle pour éviter un dédoublement des tâches. En outre, les administrations des provinces disposant de crédits limités pour le développement industriel, elles demandent souvent aux entreprises concernées d'utiliser au maximum les programmes d'aide fédérale existants avant de solliciter leur aide. Les grandes provinces le font aussi parfois.

37. Cabinet du Premier Ministre, communiqué de presse, «Relance du développement économique», 12 janvier 1982. Un projet de Loi (C-123) fut présenté en première lecture le 30 juin 1982; il visait à fournir un cadre juridique pour la mise en œuvre des modifications annoncées au mois de janvier. Au moment de mettre sous presse, ce projet de loi n'avait pas été adopté.

38. Pour un aperçu général de la structure et du fonctionnement du MEDER, voir R.W. Crowley, «A New Power Focus in Ottawa: the Ministry of State for Economic and Regional Development», *Optimum*, vol. 13, nº 2, 1982.

39. Canada, ministère des Finances, *Développement économique du Canada dans les années 1980*, Ottawa, novembre 1981.

40. N.H. Lithwick, «Regional Policy: The Embodiment of Contradictions», et G.B. Dœrn, «Liberal Priorities 1982: The Limits of Scheming Virtuously», dans *How Ottawa Spends Your Tax Dollars National Policy and Economic Development, 1982*, G.B. Dœrn, dir. de publ., James Lorimer & Co., Toronto, 1982.

41. ICC et MEER, «Bulletin de réorganisation», nº 10, 7 juillet 1982.

XI. Le temps du changement

1. À ce sujet, voir Conseil des sciences du Canada, *Le maillon consolidé - Une politique canadienne de la technologie*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1979, pp. 31 à 35, et Comité de la politique industrielle auprès du Conseil des sciences du Canada, *L'industrie dans une conjoncture difficile: technologie et balance des paiements*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1981.

2. Voir le chapitre 1.

3. Ce fait résulte en grande partie de l'incapacité des instruments macroéconomiques employés traditionnellement par l'État à modifier la structure de l'économie en fonction de l'évolution de la conjoncture internatio-

nale. Non seulement ces instruments ne semblent-ils pas permettre de s'attaquer aux problèmes de l'heure (par exemple l'incapacité de la doctrine keynésienne à juguler la stagflation) ou de produire des résultats acceptables sur le plan politique (par exemple l'arbitrage de plus en plus contestable entre chômage et inflation que permet le monétarisme), mais il n'apporte pas de solution à un grand nombre des problèmes posés par l'adaption du secteur industriel à la conjoncture économique. Ainsi, les Canadiens semblent-ils avoir atteint la limite au delà de laquelle le régime fiscal ne peut plus assurer une reconversion industrielle générale sans perdre son caractère équitable et sa capacité d'assurer des recettes suffisantes.

4. Voir la proposition faite par le sous-ministre ontarien des Affaires intergouvernementales dans D. Stevenson, «The Role of Intergovernmental Conferences in the Decision-Making Process», *Confrontation and Collaboration - Intergovernmental Relations in Canada Today*, R. Simeon, dir. de publ., Institut d'administration publique du Canada, Toronto, 1979, en particulier les pp. 96-98; et Albert Robinson, «How to Agree About Budgeting: An Intergovernmental Commisson Might Do the Trick», *Policy Options*, vol. 2, nº 3, juillet-août 1981.

5. L. Grossman, *Interprovincial Economic Co-operation: Towards the Development of a Canadian Common Market*, ministère de l'Industrie et du Tourisme, Toronto, janvier 1981.

6. Il faut noter que le Programme de développement de l'entreprise, créé à la fin des années 1970 par le ministère de l'Industrie et du Commerce, constituait un premier effort en vue de confier l'administration des programmes aux régions et, par le truchement des commissions provinciales, d'y faire participer non seulement les hommes d'affaires mais aussi les fonctionnaires provinciaux.

7. Canada, Sénat, Comité permanent des finances nationales, *La politique gouvernementale et le développement régional*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1982, en particulier les chap. 7 et 8.

8. En général, les organes centraux d'élaboration des politiques n'ont pas eu la main heureuse. Au sujet des efforts canadiens de création de tels ministères, voir P. Aucoin et Richard French, *Savoir, Pouvoir et Politique générale*, Étude de documentation nº 31 du Conseil des sciences, Information Canada, Ottawa, 1974. Au milieu des années 1960, le Royaume-Uni a mis sur pied un super-ministère chargé de la planification économique, mais l'expérience s'est soldé par un échec; voir Trevor Smith, «Britain», *Planning Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*, M. Watson et J. Hayward, dir. de public., Cambridge University Press, Londres, 1975; R. Opie, «Economic Planning and Growth» *op. cit.*, et A. Graham, «Industrial Policy», *The Labour Government's Economic Record 1964-70*, W. Backerman, dir. de publ., Duckworth, Londres, 1972; et M. Shanks, *Planning and Politics: The British Experience 1960-76*, Allan and Unwin, Londres, 1977.

Liste des abréviations utilisées dans le texte

AEC	Alberta Energy Company
AHSTF	Alberta Heritage Savings Trust Fund
AOC	Alberta Opportunity Company
BILD	Board of Industrial Leadership and Development
CCMRE	Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement
C-CORE	Centre for Cold Oceans Resources Engineering
CDP	Comprehensive Development Plan
CDP	Caisse de dépôt et de placement
CRIQ	Centre de recherche industrielle du Québec
EDF	Employment Development Fund
EDP	Enterprise Development Program
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDEA Corporation	Innovation Development for Employment Advancement Corporation
IREQ	Institut de recherche d'Hydro-Québec
MEC	Maritime Energy Corporation
MEST	Ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie
NORCO Ltd.	Newfoundland Oceans Research Development Corporation
SDI	Société de développement industriel
SECDO	Saskatchewan Economic Development Corporation
SGF	Société générale de financement
SODICC	Société de développement des industries, de la culture et de la communication
WEOC	Western Economic Opportunities Conference

Publications du Conseil des sciences du Canada

Rapports du Conseil

Rapport nº 1. **Un programme spatial pour le Canada,** juillet 1967 (SS22-1967/1F, 0,75 $) 37 p.

Rapport nº 2. **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses - Première évaluation et recommandations,** décembre 1967 (SS22-1967/2F, 0,25 $) 13 p.

Rapport nº 3. **Un programme majeur de recherches sur les ressources en eau du Canada,** septembre 1968 (SS22-1968/3F, 0,75 $) 43 p.

Rapport nº 4. **Vers une politique nationale des sciences au Canada,** octobre 1968 (SS22-1968/4F, 1,00 $) 60 p.

Rapport nº 5. **Le soutien de la recherche universitaire par le gouvernement fédéral,** septembre 1969 (SS22-1969/5F, 0,75 $) 31 p.

Rapport nº 6. **Une politique pour la diffusion de l'information scientifique et technique,** septembre 1969 (SS22-1969F/6F, 0,75 $) 41 p.

Rapport nº 7. **Les sciences de la Terre au service du pays - Recommandations,** avril 1970 (SS22-1970/7F, 0,75 $) 37 p.

Rapport nº 8. **Les arbres... et surtout la forêt,** 1970 (SS22-1970/8F, 0,75 $) 22 p.

Rapport nº 9. **Le Canada... leur pays,** 1970 (SS22-1970/9F, 0,75 $) 43 p.

Rapport nº 10. **Le Canada, la science et la mer,** 1970 (SS22-1970/10F, 0,75 $) 39 p.

Rapport nº 11. **Le transport par ADAC: Un programme majeur pour le Canada,** décembre 1970 (SS22-1970/11F, 0,75 $) 35 p.

Rapport nº 12. **Les deux épis, ou l'avenir de l'agriculture,** mars 1971, (SS22-1971/12F, 1,25 $) 65 p.

Rapport nº 13. **Un réseau transcanadien de téléinformatique; 1ère phase d'un programme majeur en informatique,** août 1971 (SS22-1971/13F, 0,75 $) 41 p.

Rapport nº 14. **Les villes de l'avenir - Les sciences et les techniques au service de l'aménagement urbain,** septembre 1971 (SS22-1971/14F, 1,75 $) 75 p.

Rapport nº 15. **L'innovation en difficulté: Le dilemme de l'industrie manufacturière au Canada,** octobre 1971 (SS22-1971/15F, 0,75 $) 49 p.

Rapport nº 16. **'... mais tous étaient frappés' - Analyse de certaines inquiétudes pour l'environnement et dangers de pollution de la nature canadienne,** juin 1972 (SS22-1972/16F, 1,00 $) 53 p.

Rapport nº 17. **In vivo - Quelques lignes directrices pour la biologie fondamentale au Canada,** août 1972 (SS22-1972/17F, 1,00 $) 77 p.

Rapport nº 18. **Objectifs d'une politique canadienne de la recherche fondamentale,** septembre 1972 (SS22-1972/18F, 1,00 $) 81 p.

Rapport nº 19. **Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada,** janvier 1973 (SS22-1973/19F, 1,25 $) 65 p.

Rapport nº 20. **Le Canada, les sciences et la politique internationale,** avril 1973 (SS22-1973/20F, 1,25 $) 70 p.

Rapport nº 21. **Stratégies pour le développement de l'industrie canadienne de l'informatique,** septembre 1973 (SS22-1973/21F, 1,50 $) 84 p.

Rapport nº 22. **Les services de santé et la science,** octobre 1974 (SS22-1974/22F, 2,00 $) 144 p.

Rapport nº 23. **Les options énergétiques du Canada,** mars 1975 (SS22-1975/23F, Canada: 4,95 $; autres pays: 5,95 $) 151 p.

Rapport nº 24. **La diffusion des progrès techniques des laboratoires de l'État dans le secteur secondaire,** décembre 1975 (SS22-1975/24F, Canada: 1,00 $; autres pays: 1,20 $) 67 p.

Rapport nº 25. **Démographie, technologie et richesses naturelles,** juillet 1976 (SS22-1976/25F, Canada: 3,00 $; autres pays: 3,60 $) 93 p.

Rapport nº 26. **Perspective boréale – Une stratégie et une politique scientifique pour l'essor du Nord canadien,** août 1977 (SS22-1977/26F, Canada: 2,50 $; autres pays: 3,00 $) 99 p.

Rapport nº 27. **Le Canada, société de conservation – Les aléas des ressources et la nécessité de technologies inédites,** septembre 1977 (SS22-1977/27F, Canada: 4,00 $; autres pays: 4,80 $) 116 p.

Rapport nº 28. **L'ambiance et ses contaminants – Une politique de lutte contre les agents toxiques à retardement de l'ambiance professionnelle et de l'environnement,** octobre 1977 (SS22-1977/28F, Canada: 2,00 $; autres pays: 2,40 $) 76 p.

Rapport nº 29. **Le maillon consolidé - Une politique canadienne de la technologie,** février 1979 (SS22-1979/29F, Canada: 2,25 $; autres pays: 2,70 $) 74 p.

Rapport nº 30. **Les voies de l'autosuffisance énergétique – Les démonstrations nécessaires sur le plan national,** juin 1979 (SS22-1979/30F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $) 211 p.

Rapport nº 31. **La recherche universitaire en péril – Le problème de la décroissance des effectifs d'étudiants,** décembre 1979 (SS22-1979/31F, Canada: 2,95 $; autres pays: 3,55 $) 69 p.

Rapport nº 32. **Collaboration à l'autodéveloppement – L'apport scientifique et technologique du Canada à l'approvisionnement alimentaire du Tiers Monde,** mars 1981 (SS22-1981/32F, Canada: 3,95 $; autres pays: 4,75 $) 120 p.

Rapport nº 33. **Préparons la société informatisée – Demain, il sera trop tard,** mars 1982 (SS22-1982/33F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $) 87 p.

Rapport nº 34. **Les transports et notre avenir énergétique – Voyages interurbains au Canada,** septembre 1982 (SS22-1982/34F, Canada: 4,95 $; autres pays: 5,95 $) 128 p.

Rapport nº 35. **Le pouvoir de réglementation et son contrôle – Sciences, valeurs humaines et décisions,** octobre 1982 (SS222-1982/35F, Canada: 4,95 $; autres pays: 5,95 $) 110 p.

Exposés du Conseil

Le support de la recherche au Canada - Un investissement qui s'impose, mai 1978

La forêt canadienne en danger, mars 1983

Exposés des comités du Conseil

Pour une société de conservation: Une déclaration, par le Comité de la Société de conservation, 1976, 24 p.

Un potentiel de recherche du Canada en péril, par le groupe d'étude de la recherche au Canada, 1976, tête-bêche, 7 p.

Les perspectives incertaines de l'industrie canadienne de fabrication – 1971-1977, par le Comité de la politique industrielle, 1977, 57 p.

La télématique: information de la société canadienne, par un Comité spécial, 1978, 46 p.

A Scenario for the Implementation of Interactive Computer-Communications Systems in the Home, par le Comité de la télématique, 1979, 40 p.

Les multinationales et la stratégie industrielle – Le rôle des droits exclusifs de diffusion mondiale d'un produit, par le Groupe d'étude de la politique industrielle, 1980, 79 p.

L'industrie dans une conjoncture difficile – Une déclaration, par le Comité de la politique industrielle, 1981, 107 p.

Les femmes et l'enseignement des sciences au Canada – Une déclaration, par le Comité de l'enseignement des sciences, 1982, tête-bêche, 6 p.

Rapports sur des questions soumises par le Ministre d'État

Recherche et développement au Canada – Rapport du Comité consultatif spécial pour la R & D auprès du Ministre d'État aux Sciences et à la Technologie, 1979, 35 p.

La sensibilisation du public canadien aux sciences et à la technologie – Rapport à l'intention du Ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie, 1981, 60 p.

Études de documentation

Special Study No. 1. **Upper Atmosphere and Space Programs in Canada,** by J.H. Chapman, P.A. Forsyth, P.A. Lapp, G.N. Patterson, February 1967 (SS21/1, 2.50 $) 258 p.

Special Study No. 2. **Physics in Canada: Survey and Outlook,** by a Study Group of the Canadian Association of Physicists headed by D.C. Rose, May 1967 (SS21-1/2, 2.50 $) 385 p.

Étude n° 3. **La psychologie au Canada,** par M.H. Appley et Jean Rickwood, septembre 1967 (SS21-1/3F, 2,50 $) 145 p.

Étude n° 4. **La proposition d'un générateur de flux neutroniques intenses – Évaluation scientifique et économique,** par un Comité du Conseil des sciences du Canada, décembre 1967 (SS21-1/4F, 2,00 $) 203 p.

Étude n° 5. **La recherche dans le domaine de l'eau au Canada,** par J.P. Bruce et D.E.L. Maasland, juillet 1968 (SS21-1/5F, 2,50 $) 190 p.

Étude n° 6. **Études de base relatives à la politique scientifique: Projections des effectifs et des dépenses en R & D,** par R.W. Jackson, D.W. Henderson et B. Leung, 1969 (SS21-1/6F, 1,25 $) 94 p.

Étude n° 7. **Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes,** par John B. Macdonald, L.P. Dugal, J.S. Dupré, J.B. Marshall, J.G. Parr, E. Sirluck et E. Vogt, 1969 (SS21-1/7F, 3,75 $) 397 p.

Étude n° 8. **L'information scientifique et technique au Canada, Première partie,** par J.P.I. Tyas, 1969 (SS21-1/8F, 1,50 $) 74 p.
IIe partie, Premier chapitre: Les ministères et organismes publics (SS21-1/8-2-1F, 1,75 $) 188 p.
IIe partie, Chapitre 2: L'industrie (SS21-1/8-2-2F, 1,75 $) 84 p.
IIe partie, Chapitre 3: Les universités (SS21-1/8-2-3F, 1,75 $) 129 p.
IIe partie, Chapitre 4: Organismes internationaux et étrangers (SS21-1/8-2-4F, 1,00 $) 67 p.
IIe partie, Chapitre 5: Les techniques et les sources (SS21-1/8-2-5F, 1,25 $) 113 p.
IIe partie, Chapitre 6: Les bibliothèques (SS21-1/8-2-6F, 1,00 $) 57 p.
IIe partie, Chapitre 7: Questions économiques (SS21-1/8-2-7F, 1,00 $) 67 p.

Étude n° 9. **La chimie et le génie chimique au Canada: Étude sur la recherche et le développement technique,** par un groupe d'étude de l'Institut de Chimie du Canada, 1969 (SS21-1/9F, 2,50 $) 106 p.

Étude nº 10. **Les sciences agricoles au Canada,** par B.N. Smallman, D.A. Chant, D.M. Connor, J.C. Gilson, A.E. Hannah, D.N. Huntley, E. Mercier, M. Shaw, 1970 (SS21-1/10F, 2,00 $) 157 p.

Étude nº 11. **L'Invention dans le contexte actuel,** par Andrew H. Wilson, 1970 (SS21-1/11F, 1,50 $) 82 p.

Étude nº 12. **L'aéronautique débouche sur l'avenir,** par J.J. Green, 1970 (SS21-1/12F, 2,50 $) 156 p.

Étude nº 13. **Les sciences de la Terre au service du pays,** par Roger A. Blais, Charles H. Smith, J.E. Blanchard, J.T. Cawley, D.R. Derry, Y.O. Fortier, G.G.L. Henderson, J.R. Mackay, J.S. Scott, H.O. Seigel, R.B. Toombs et H.D.B. Wilson, 1971 (SS21-1/13F, 4,50 $) 392 p.

Étude nº 14. **La recherche forestière au Canada,** par J. Harry G. Smith et Gilles Lessard, mai 1971 (SS21-1/14F, 3,50 $) 234 p.

Étude nº 15. **La recherche piscicole et faunique,** par D.H. Pimlott, C.J. Kerswill et J.R. Bider, juin 1971 (SS21-1/15F, 3,50 $) 205 p.

Étude nº 16. **Le Canada se tourne vers l'océan: Étude sur les sciences et la technologie de la mer,** par R.W. Stewart et L.M. Dickie, septembre 1971 (SS21-1/16F, 2,50 $) 189 p.

Étude nº 17. **Étude sur les travaux canadiens de R & D en matière de transport,** par C.B. Lewis, mai 1971 (SS21-1/17F, 0,75 $) 31 p.

Étude nº 18. **Du formol au Fortran: La biologie au Canada,** par P.A. Larkin et W.J.D. Stephen, août 1971 (SS21-1/18F, 2,50 $) 87 p.

Étude nº 19. **Les conseils de recherches dans les provinces, au service du Canada,** par Andrew H. Wilson, juin 1971 (SS21-1/19F, 1,50 $) 117 p.

Étude nº 20. **Perspectives d'emploi pour les scientifiques et les ingénieurs au Canada,** par Frank Kelly, mars 1971 (SS21-1/20F, 1,00 $) 65 p.

Étude nº 21. **La recherche fondamentale,** par P. Kruus, décembre 1971 (SS21-1/21F, 1,50 $) 73 p.

Étude nº 22. **Sociétés multinationales, investissement direct de l'étranger, et politique des sciences du Canada,** par Arthur J. Cordell, décembre 1971 (SS21-1/22F, 1,50 $) 95 p.

Étude nº 23. **L'innovation et la structure de l'industrie canadienne,** par Pierre L. Bourgault, mai 1973 (SS21-1/23F, 4,00 $) 135 p.

Étude nº 24. **Aspects locaux, régionaux et mondiaux des problèmes de qualité de l'air,** par R.E. Munn, janvier 1973 (SS21-1/24F, 0,75 $) 39 p.

Étude nº 25. **Les associations nationales d'ingénieurs, de scientifiques et de technologues du Canada,** par le Comité de direction de SCITEC et le Professeur Allen S. West, juin 1973 (SS21-1/25F, 2,50 $) 135 p.

Étude nº 26. **Les pouvoirs publics et l'innovation industrielle,** par Andrew H. Wilson, décembre 1973 (SS21-1/26F, 2,50 $) 288 p.

Étude nº 27. **Études sur certains aspects de la politique des richesses naturelles,** par W.D. Bennett, A.D. Chambers, A.R. Thompson, H.R. Eddy et A.J. Cordell, septembre 1973 (SS21-1/27F, 2,50 $) 126 p.

Étude nº 28. **Formation et emploi des scientifiques: Caractéristiques des carrières de certains diplômés canadiens et étrangers,** par A.D. Boyd et A.C. Gross, février 1974 (SS21-1/28F, 2,25 $) 146 p.

Étude nº 29. **Considérations sur les soins de santé au Canada,** par H. Rocke Robertson, décembre 1973 (SS21-1/29F, 2,75 $) 180 p.

Étude nº 30. **Un mécanisme de prospective technologique: Le cas de la recherche du pétrole sous-marin sur le littoral atlantique,** par M. Gibbons et R. Voyer, mars 1974 (SS21-1/30F, 2,00 $) 116 p.

Étude nº 31. **Savoir, Pouvoir et Politique générale,** par Peter Aucoin et Richard French, novembre 1974 (SS21-1/31F, 2,00 $) 93 p.

Étude nº 32. **La diffusion des nouvelles techniques dans le secteur de la construction,** par A.D. Boyd et A.H. Wilson, janvier 1975 (SS21-1/32F, 3,50 $) 169 p.

Étude nº 33. **L'économie d'énergie,** par F.H. Knelman, juillet 1975 (SS21-1/33F, Canada: 1,75 $; autres pays: 2,10 $) 95 p.

Étude nº 34. **Développement économique du Nord canadien et mécanismes de prospective technologique: Étude de la mise en valeur des hydrocarbures dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, et dans l'Archipel arctique,** par Robert F. Keith, David W. Fischer, Colin E. De'Ath, Edward J. Farkas, George R. Francis et Sally C. Lerner, mai 1976 (SS21-1/34F, Canada: 3,75 $; autres pays: 4,50 $) 240 p.

Étude nº 35. **Rôle et fonctions des laboratoires de l'État en matière de diffusion des nouvelles techniques vers le secteur secondaire,** par Arthur J. Cordell et James Gilmour, mars 1980 (SS21-1/35F, Canada 6,50 $; autres pays: 7,80 $) 418 p.

Étude nº 36. **Économie politique de l'essor du Nord,** par K.J. Rea, novembre 1976 (SS21-1/36F, Canada: 4,00 $; autres pays: 4,80 $) 270 p.

Étude nº 37. **Les sciences mathématiques au Canada,** par Klaus P. Beltzner, A. John Coleman et Gordon D. Edwards, mars 1977 (SS21-1/37F, Canada: 6,50 $; autres pays: 7,80 $) 282 p.

Étude nº 38. **Politique scientifique et objectifs de la société,** par R.W. Jackson, août 1977 (SS21-1/38F, Canada: 4,00 $; autres pays: 4,80 $) 140 p.

Étude nº 39. **La législation canadienne et la réduction de l'exposition aux contaminants,** par Robert T. Franson, Alastair R. Lucas, Lorne Giroux et Patrick Kenniff, août 1978 (SS21-1/39F, Canada: 4,00 $; autres pays: 4,80 $) 152 p.

Étude nº 40. **Réglementation de la salubrité de l'environnement et de l'ambiance professionnelle au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Suède,** par Roger Williams, mars 1980 (SS21-1/40F, Canada: 5,00 $; autres pays: 6,00 $) 247 p.

Étude nº 41. **Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada,** par G. Bruce Doern, mars 1980 (SS21-1/41F, Canada: 5,50 $; autres pays: 6,00 $) 262 p.

Étude nº 42. **La mise en valeur du gisement minier de la baie Strathcona: Une étude de cas en matière de décision,** par Robert B. Gibson, décembre 1980 (SS21-1/42F, Canada: 8,00 $; autres pays: 9,60 $) 378 p.

Étude nº 43. **Le maillon le plus faible: L'aspect technologique du sous-développement industriel du Canada,** par John N.H. Britton et James M. Gilmour, avec l'aide de Mark G. Murphy, mars 1980 (SS21-1/43F, Canada: 5,00 $; autres pays: 6,00 $) 251 p.

Étude nº 44. **La participation du gouvernement canadien à l'activité scientifique et technique internationale,** par Jocelyn Maynard Ghent, février 1981 (SS21-1/44F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $) 155 p.

Étude nº 45. **Coopération et développement international – Les universités canadiennes et l'alimentation mondiale,** par William E. Tossell, janvier 1981 (SS21-1/45F, Canada: 6,00 $; autres pays: 7,20 $) 163 p.

Étude nº 46. **Le rôle accessoire de la controverse scientifique et technique dans l'élaboration des politiques de l'Administration fédérale,** par G. Bruce Doern, septembre 1981 (SS21-1/46F, Canada: 4,95 $; autres pays: 5,95 $) 125 p.

Étude nº 47. **Les enquêtes publiques au Canada,** par Liora Salter et Debra Slaco, avec l'aide de Karin Konstantynowicz, juillet 1982 (SS21-1/47F, Canada: 7,95 $; autres pays: 9,55 $) 261 p.

Étude nº 48. **Les entreprises émergentes: pour jouer gagnant,** par Guy P.F. Steed, décembre 1982 (SS21-1/48F, Canada: 6,95 $; autres pays: 8,35 $) 200 p.

Étude nº 49. **Les pouvoirs publics et la microélectronique – L'expérience de cinq pays européens,** par Dirk de Vos, mars 1983 (SS21-1/49F, Canada: 4,50 $; autres pays: 5,40 $) 125 p.

Étude nº 50. **Le défi de la coopération – La politique industrielle dans la fédération canadienne,** par Michael Jenkin, août 1983 (SS21-1/50F, Canada: 8,95 $; autres pays: 10,70 $) 239 p.

Publications hors-série

1976

Energy Scenarios for the Future par Hedlin, Menzies & Associates, 423 p.

Science and the North: An Essay on Aspirations, par Peter Larkin, 8 p.

Dialogue sur le nucléaire – Compte rendu d'une table ronde sur les questions soulevées par l'énergie nucléaire au Canada, 76 p.

1977

Vue d'ensemble de la contamination par le mercure au Canada, par Clarence T. Charlebois, 23 p.

Vue d'ensemble des dangers de la contamination par le chlorure de vinyle au Canada, par J. Basuk, 24 p.

Materials Recycling: History, Status, Potential, par F.T. Gerson Limited, 98 p.

L'atelier sur la prevention du vieillissement des effectifs de recherche dans les universites:

- Compte rendu
- Exposes a debattre, bilingue, 215 p.
- Documentation, bilingue, 338 p.

Living with Climatic Change: A Proceedings, 90 p.

Proceedings of the Seminar on Natural Gas from the Arctic by Marine Mode: A Preliminary Assessment, 254 p.

Seminar on a National Transportation System for Optimum Service: A Proceedings, 73 p.

1978

Le Centre des Ressources du Nord – Première étape vers la création de l'Université boréale, par le Comité de l'essor du Nord

Vue d'ensemble de la contamination par l'amiante au Canada, par Clarence T. Charlebois, 24 p.

Vue d'ensemble de la contamination par les oxydes d'azote au Canada, par J. Basuk, 23 p.

Federal Funding of Science in Canada: Apparent and Effective Levels, par J. Miedzinski et K.P. Beltzner, 78 p.

Appropriate Scale for Canadian Industry: A Proceedings, 211 p.

Proceedings of the Public Forum on Policies and Poisons, tenu à Toronto, 15 novembre 1977, 40 p.

Science Policies in Smaller Industrialized Northern Countries: A Proceedings, 93 p.

1979

Un contexte canadien pour l'enseignement des sciences, par James E. Page, 55 p.

Vue d'ensemble de la contamination par les rayonnements ionisants au Canada, par J. Basuk, 197 p.

Canadian Food and Agriculture: Sustainability and Self-Reliance: A Discussion Paper, par le Committee on Canada's Scientific and Technological Contribution to World Food Supply, 52 p.

À partir de la base – Contribution des ONG canadiens à l'alimentation et a l'amenagement rural dans le Tiers Monde, 163 p.
Opportunities in Canadian Transportation
Conference Proceedings, 162 p.
Auto Sub-Conference Proceedings, 136 p.
Bus/Rail Sub-Conference Proceedings, 122 p.
Air Sub-Conference Proceedings, 131 p.
The Politics of an Industrial Strategy: A Proceedings, 115 p.

1980

Food for the Poor: The Role of CIDA in Agricultural, Fisheries and Rural Development, par Suteera Thomson, 194 p.
L'enseignement des sciences dans une perspective sociale, par Glen S. Aikenhead, 86 p.

Entropy and the Economic Process: A Proceedings, 107 p.
Opportunities in Canadian Transportation Conference Proceedings; 5, 270 p.
Compte rendu du Séminaire sur la recherche universitaire en peril, 91 p.
Social Issues in Human Genetics – Genetic Screening and Counselling: A Proceedings, 110 p.
The Impact of the Microelectronics Revolution on Work and Working: A Proceedings, 73 p.

1981

L'enseignement des sciences vu par un ingénieur, par Donald A. George, 36 p.
The Limits of Consultation: A debate among Ottawa, the Provinces, and the Private Sector on an Industrial Strategy, par D. Brown, J. Eastman, avec I. Robinson, 195 p.

Biotechnology in Canada – Promises and Concerns: A Proceedings, 62 p.
L'articulation du complexe de la recherche
1er volume: Abrégés des communications, 130 p.
2e volume: Texte integral des communications, 324 p.
The Adoption of Foreign Technology by Canadian Industry: A Proceedings, 152 p.
L'influence de la mutation microelectronique sur la branche canadienne de l'electronique, 105 p.
L'avenir de l'enseignement assiste par ordinateur, 51 p.

1982

Qu'est-ce que la pensée scientifique? par Hugh Munby, 42 p.
La Macroscole – ou l'enseignement systémique des sciences, par M. Risi, 65 p.

Les sciences au Quebec: Quelle education? – Compte rendu, 134 p.
Qui fait tourner la roue? – Compte rendu, 149 p.

1983

Les parlementaires et la science, Expose a debattre, par Karen Fish, 50 p.
La culture scientifique – Vers l'équilibre dans le choix d'objectifs pour l'enseignement des sciences à l'école, Expose a debattre, par Douglas A. Roberts, 43 p.
Un regard neuf sur la société de conservation, par Ted Schrecker, 52 p.